



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-171

Décision relative à la suppression automatique du versement d'une pension d'invalidité à une personne invalide ayant atteint l'âge légal minimum de départ en retraite et n'exerçant pas d'activité professionnelle (observations)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : lutte contre les discriminations et droits des usagers des services publics

Thème de la décision :

- domaine de discrimination : fonctionnement du service public
- sous-domaine : accès aux prestations de sécurité sociale
- Critère de discrimination : état de santé/handicap

Synthèse :

Conformément aux dispositions de l'article L. 341-16 du code de la sécurité sociale, une caisse de sécurité sociale a procédé à la suppression du versement de la pension d'invalidité dont bénéficiait la réclamante au seul motif que celle-ci n'exerçait pas d'activité professionnelle au-delà de l'âge légal minimum de départ en retraite.

Le Défenseur des droits estime que les dispositions de l'article précité sont discriminatoires en raison de l'état de handicap d'une personne.

Paris, le 20 octobre 2014

Décision du Défenseur des droits MLD-2014-171

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Directive 2000/78 CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Madame X, qui estime que la suppression du versement de sa pension d'invalidité prononcée par la caisse d'assurance maladie (ci-après la caisse) consécutivement à son licenciement pour motif économique constitue une discrimination fondée sur le handicap.

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour d'appel.

Jacques TOUBON

**Observations devant la Cour d'appel
présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative
au Défenseur des droits**

Madame X percevait une pension d'invalidité de deuxième catégorie versée par la caisse depuis le 1^{er} janvier 2005.

Elle a ensuite débuté une activité professionnelle à temps partiel le 1^{er} octobre 2010 et a, au cours de ce même mois, atteint l'âge de 60 ans.

Madame X disposait, à ce moment-là, de la possibilité de demander la liquidation de sa pension de retraite (qui aurait alors été calculée à taux plein en raison de sa qualité de personne invalide).

Toutefois, Madame X, qui ne justifiait pas d'un nombre suffisant de trimestres pour une pension de retraite entière, a pris l'attache, d'une part, de sa caisse d'assurance retraite afin d'obtenir le report de la date de liquidation de sa pension de retraite et, d'autre part, de la caisse afin d'obtenir la poursuite du versement de sa pension d'invalidité.

Par courrier du 10 novembre 2010, la caisse a confirmé à Madame X que « *la nouvelle loi de finances de la Sécurité sociale [...] prévoit qu'un assuré invalide qui atteint 60 ans à compter du 1^{er} mars 2010 et qui exerce une activité professionnelle peut s'opposer à la substitution en pension vieillesse et continuer à percevoir sa pension d'invalidité, au plus tard jusqu'à 65 ans [...]* ».

Conformément à ces nouvelles dispositions, l'intéressée a pu différer la date de liquidation de sa pension de retraite et continuer à percevoir sa pension d'invalidité, parallèlement aux revenus tirés de son activité professionnelle.

Cette situation lui a permis de verser des cotisations d'assurance vieillesse et ainsi continuer à acquérir des trimestres supplémentaires afin d'augmenter le montant de sa future pension de retraite.

Toutefois, Madame X a été licenciée par son employeur pour motif économique le 10 novembre 2011.

Elle a ensuite commencé à bénéficier d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) à compter du 11 novembre 2011.

Par courrier du 9 février 2012, la caisse a informé Madame X qu'elle ne pourrait plus bénéficier de sa pension d'invalidité à compter du 1^{er} décembre 2011 en raison de la perte de son activité professionnelle le 10 novembre 2011.

Le 18 février 2012, l'intéressée a contesté la suppression du versement de sa pension d'invalidité devant la commission de recours amiable (CRA) de la caisse.

Par notification du 10 septembre 2012, sa demande a été rejetée au motif que la poursuite du versement d'une pension d'invalidité au-delà de l'âge légal de départ à la retraite est conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle et que sa seule qualité de demandeur d'emploi indemnisé n'était pas suffisante pour caractériser l'exercice d'une telle activité.

Le 6 novembre 2012, Madame X a saisi le tribunal des affaires de sécurité (TASS). Le TASS ayant confirmé la position de la caisse, l'intéressée a interjeté appel auprès de la Cour d'appel.

C'est dans ces conditions que Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits, afin que des observations puissent être produites à l'instance.

Par courrier du 17 mars 2014, le Défenseur des droits a adressé à la Direction de la sécurité sociale (DSS) ainsi qu'à la caisse une note récapitulant les éléments de fait et de droit qui permettraient de retenir l'existence d'une discrimination à l'encontre de Madame X.

Par réponse du 27 mars 2014, la caisse a communiqué au Défenseur des droits les arguments soulevés en première instance, lesquels concluaient à la stricte application de la réglementation de sa part.

Le 31 mars suivant, la Direction de la sécurité sociale répondait à la note récapitulative en concluant à l'absence de discrimination imputable à la disposition mise en cause.

1. Concernant la discrimination fondée sur le handicap en matière de constitution des droits à pension de vieillesse d'une personne invalide

L'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme stipule que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

La jurisprudence de la Cour européenne a rappelé que « *la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe « notamment »* » (CEDH, 8 juin 1976, AFFAIRE ENGEL ET AUTRES c. PAYS-BAS et CEDH, 21 décembre 1999, AFFAIRE SALGUEIRO DA SILVA MOUTA c. Portugal).

Par conséquent, la Cour européenne estime que le handicap doit être considéré comme un motif de discrimination relevant de l'expression « *toute autre situation* » employée dans le texte de l'article 14 de la Convention (CEDH, 30 avril 2009, AFFAIRE GLOR c. SUISSE et CEDH, 11 mars 2011, AFFAIRE KIYUTIN c. RUSSIE).

Pour sa part, l'article 1^{er} du Protocole n° 1 annexé à la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international [...]* ».

Dans un premier arrêt du 16 septembre 1996, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé « *que le droit à l'allocation d'urgence - dans la mesure où il est prévu par la législation applicable - est un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole no 1 (P1-1). Cette disposition (P1-1) s'applique par conséquent sans qu'il faille se fonder uniquement sur le lien qui existe entre l'attribution de l'allocation d'urgence et l'obligation de payer "des impôts ou autres contributions"* » (CEDH, 16 septembre 1996, GAYGUSUZ c. Autriche).

La Cour a ensuite confirmé sa position, par un arrêt du 6 juillet 2005, en rappelant que « *dès lors qu'un Etat contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale – que l'octroi de cette prestation dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole no 1 pour les personnes remplissant ses conditions* » (CEDH, 6 juillet 2005, STEC ET AUTRES c. Royaume-Uni).

En considération de ces éléments, la situation dans laquelle se trouve placée Madame X, en qualité de personne invalide, sous l'empire de l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS, au regard de la constitution de ses droits à retraite, entre dans le champ d'application de l'article 14 combiné avec l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la CEDH.

De manière générale, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que « *si le Protocole no 1 ne comporte pas un droit à percevoir des prestations sociales, de quelque type que ce soit, lorsqu'un Etat décide de créer un régime de prestations il doit le faire d'une manière compatible avec l'article 14* » (CEDH, 6 juillet 2005, STEC ET AUTRES c. Royaume-Uni).

En l'espèce, la compatibilité des dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS avec l'article 14 de la CEDH est contesté.

Ce texte prévoit que « [...] *l'assuré qui exerce une activité professionnelle et qui, à l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1, ne demande pas l'attribution de la pension de vieillesse substituée continue de bénéficier de sa pension d'invalidité jusqu'à la date pour laquelle il demande le bénéfice de sa pension de retraite et au plus tard jusqu'à l'âge mentionné au 1° de l'article L. 351-8 [...]* ».

A contrario, à compter de l'âge légal minimum de départ en retraite (fixé à 60 ans pour Madame X), lorsque l'assuré n'exerce pas d'activité professionnelle, sa pension d'invalidité est automatiquement convertie en pension de vieillesse.

Cette disposition a pour conséquence de porter atteinte au droit, pour les assurés handicapés privés d'emploi bien qu'étant en capacité d'exercer une activité professionnelle au-delà de l'âge légal de départ en retraite, de se constituer, dans les mêmes conditions que les assurés non-handicapés, des droits à une pension de retraite entière, sur le seul fondement de leur statut d'assurés invalides.

En effet, conformément à l'article L. 351-1 CSS, « *le montant [d'une pension de retraite] résulte de l'application au salaire annuel de base d'un taux croissant, jusqu'à un maximum dit "taux plein", en fonction de la durée d'assurance, dans une limite déterminée, tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, ainsi que de celle des périodes reconnues équivalentes, ou en fonction de l'âge auquel est demandée cette liquidation.*

Si l'assuré a accompli dans le régime général une durée d'assurance inférieure à la limite prévue au deuxième alinéa, la pension servie par ce régime est d'abord calculée sur la base de cette durée, puis réduite compte tenu de la durée réelle d'assurance [...] ».

Aussi, nonobstant le bénéfice des dispositions de l'article L. 351-8 CSS, lesquelles prévoient la possibilité pour les assurés invalides de bénéficier d'une pension de retraite à taux plein sans autre condition dès l'âge légal minimum de départ en retraite, il n'en demeure pas moins que le fait d'imposer à un assuré handicapé, en capacité de travailler, la liquidation de sa pension de retraite sans qu'il puisse justifier du nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein, dès lors qu'il se trouve en situation de non emploi, a pour effet de le priver de toute chance d'obtenir une pension de vieillesse entière, dans les mêmes conditions que les personnes non-handicapées qui peuvent solliciter la liquidation de leur pension sans limitation dans le temps.

En effet, ainsi que le précise la Direction de la sécurité sociale, dans son courrier du 31 mars 2014, une personne handicapée ayant atteint l'âge légal de départ en retraite, et se trouvant en situation de non emploi, peut bénéficier des allocations de chômage, et ainsi valider des trimestres d'assurance pour la retraite, jusqu'à ce qu'elle puisse justifier du nombre de trimestres requis pour ouvrir droit à une retraite à taux plein.

En l'espèce, afin d'obtenir une pension de retraite entière, Madame X doit justifier d'une durée d'assurance égale à 160 trimestres. Or, en 2011, elle ne disposait que de 135 trimestres d'assurance et se trouvait placée, par application des articles L.341-15 et L.341-16 CSS, dans l'impossibilité d'acquérir des droits supplémentaires.

En effet, le 10 novembre 2011, Madame X ayant fait l'objet d'un licenciement pour motif économique (dont il faut préciser, par conséquent, qu'il ne reposait aucunement sur ses aptitudes professionnelles) et n'exerçant plus, de ce fait, d'activité professionnelle, la caisse a cessé le versement de sa pension d'invalidité, en application des dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS et invité l'intéressée à demander la liquidation de sa pension de retraite.

Or, la suppression de la pension d'invalidité entraîne l'obligation, tant légale qu'économique, pour les assurés handicapés, de solliciter la liquidation immédiate de leur pension de vieillesse.

Le caractère impératif de cette liquidation résulte des termes de l'article L. 341-15 CSS, auquel l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 du même code se réfère : « *la pension d'invalidité prend fin à l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1. Elle est remplacée à partir de cet âge par la pension de vieillesse allouée en cas d'inaptitude au travail* ».

Par ailleurs, l'article R. 351-10 CSS prévoit que la pension de retraite liquidée ne peut pas être révisée pour tenir compte, le cas échéant, de cotisations qui seraient versées postérieurement à la date d'ouverture des droits à l'assurance retraite.

Il résulte de ces dispositions qu'un assuré, valide ou invalide, ayant sollicité la liquidation de sa pension de vieillesse ne pourra plus, en cas de reprise d'activité professionnelle dans le cadre d'un cumul emploi-retraite, abonder son compte retraite et ainsi acquérir davantage de droits à pension de vieillesse.

En l'espèce, Madame X, en se voyant imposer la liquidation de sa pension de retraite de manière anticipée par rapport à une personne non handicapée, ne pourra ni reprendre d'activité professionnelle, ni continuer de percevoir des allocations de chômage, et ainsi générer des droits supplémentaires à pension de retraite. Elle se trouve donc privée des mêmes chances qu'une personne valide d'acquérir des droits à pension de vieillesse sur la base d'une retraite entière.

Il résulte donc de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 341-16 CSS une différence de traitement affectant spécifiquement les assurés handicapés.

Par principe, aucun élément ne s'opposerait à ce que le législateur règle de façon différente la situation de personnes qui se trouveraient dans une situation différente.

Néanmoins, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'« *une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 (art. 14), si elle "manque de justification objective et raisonnable", c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un "but légitime" ou s'il n'y a pas de "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé"* » (CEDH, 18 juillet 1994, AFFAIRE KARLHEINZ SCHMIDT c. Allemagne).

En l'espèce, la différence de traitement dont font l'objet les personnes handicapées manque de justification objective et raisonnable.

En effet, en application des dispositions des articles L.341-15 et L.341-16 CSS, une personne handicapée, bénéficiaire d'une pension d'invalidité, est présumée inapte dès lors qu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle.

Cette assimilation systématique d'un assuré invalide à un assuré inapte au travail n'apparaît pas, dans tous les cas, pertinente.

En effet, la notion d'invalidité trouve sa source dans les dispositions de l'article L. 341-1 du code de la sécurité sociale, lequel prévoit que « *l'assuré a droit à une pension d'invalidité lorsqu'il présente une invalidité réduisant dans des proportions déterminées, sa capacité de travail ou de gain, c'est-à-dire le mettant hors d'état de se procurer, dans une profession quelconque, un salaire supérieur à une fraction de la rémunération normale perçue dans la même région par des travailleurs de la même catégorie, dans la profession qu'il exerçait avant la date de l'interruption de travail suivie d'invalidité ou la date de la constatation médicale de l'invalidité si celle-ci résulte de l'usure prématurée de l'organisme* ».

Pour sa part, à la différence de l'invalidité, la notion d'aptitude au travail trouve sa source dans les dispositions du code du travail. Il s'agit d'évaluer la capacité d'une personne à occuper un poste déterminé. « *L'aptitude ou l'inaptitude médicale du salarié à l'emploi pour lequel il a été embauché ne peut être appréciée que par le médecin du travail. Celui-ci ne peut constater l'inaptitude du salarié à son poste de travail qu'après une étude de ce poste et des conditions de travail dans l'entreprise, et après deux examens médicaux de l'intéressé [...] accompagnés, le cas échéant, d'examens complémentaires et espacés de deux semaines* » (<http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/sante-conditions-de-travail,115/les-consequences-de-l-inaptitude,1060.html>).

Les notions d'invalidité et d'inaptitude sont donc distinctes, et le classement en invalidité (de deuxième catégorie en l'espèce) d'un assuré ne permet, en aucun cas, de présumer de son aptitude à l'exercice d'une activité professionnelle, laquelle doit être prononcée à l'issue d'examens médicaux, dont les conclusions reposent sur des éléments objectifs et rationnels.

Ce principe a notamment été rappelé par la chambre sociale de la Cour de cassation, le 9 juillet 2008, qui a affirmé que « *le classement d'un salarié en invalidité 2e catégorie par la sécurité sociale, qui obéit à une finalité distincte et relève d'un régime juridique différent, est sans incidence sur l'obligation de reclassement du salarié inapte qui incombe à l'employeur par application des dispositions du code du travail* » (Cass. Soc. 9 juillet 2008, n° 07-41318).

Par conséquent, si l'assimilation d'un pensionné d'invalidité à une personne inapte s'avère pertinente lorsque celui-ci n'est plus en mesure d'exercer une activité professionnelle, tel n'est pas le cas, en revanche, de tous les pensionnés d'invalidité qui, à l'instar de Madame X, sont en capacité de travailler et souhaitent poursuivre une activité professionnelle.

La présomption d'inaptitude pesant sur les assurés invalides lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ en retraite ne peut être renversée, conformément aux termes de l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS, qu'à la condition que ceux-ci exercent effectivement une activité professionnelle.

Cette condition d'exercice d'une activité professionnelle, à laquelle est subordonnée la poursuite du versement de la pension d'invalidité prévue par l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS, apparaît donc manifestement excessive et n'est, en outre, pas susceptible de faire l'objet d'une justification objective et raisonnable.

Au surplus, à titre de comparaison, l'attribution de la pension de retraite allouée pour inaptitude au travail, prévue à l'article L. 351-8 CSS, est subordonnée à la mise en œuvre de

la procédure de reconnaissance de l'inaptitude telle que prévue par les articles R. 351-21 et suivants du CSS.

Cette procédure prévoit que l'examen de l'éligibilité d'un assuré au bénéfice d'une pension de retraite allouée en cas d'inaptitude est effectué sur la base d'« *un rapport médical [...] sur lequel le médecin traitant mentionne ses constatations relatives à l'état de santé du requérant ainsi que son avis sur le degré d'incapacité de travail de celui-ci, compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle* ».

Par conséquent, tandis que les droits à pension d'un salarié valide, mais inapte, seront appréciés sur la base d'un examen médical fondé sur des éléments objectifs et rationnels (aptitudes physiques et mentales), une personne invalide, mais apte, se verra quant à elle dans l'obligation de liquider une pension de retraite au titre de l'inaptitude sur le seul fondement de son handicap.

En considération de ces éléments, il apparaît que **les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS, qui ont pour effet de priver Madame X, personne handicapée, de la possibilité, d'une part, de continuer à bénéficier de sa pension d'invalidité et, d'autre part, d'acquérir des droits à pension de retraite dans les mêmes conditions qu'une personne non-handicapée, établissent une différence de traitement illicite au regard des stipulations de l'article 14 combiné à l'article 1^{er} du protocole additionnel de la CEDH.**

2. Concernant la discrimination indirecte fondée sur le handicap en matière d'emploi et de travail

S'il n'est pas contesté, comme le souligne la Direction de la sécurité sociale dans sa réponse au Défenseur des droits, que les dispositions de la directive 2000/78 CE du 27 novembre 2000 ainsi que celles de la loi du 27 mai 2008 n'ont pas vocation à s'appliquer aux régimes légaux de sécurité sociale au titre desquels se trouve le régime général, celles-ci trouvent en revanche pleinement à s'appliquer, en l'espèce, s'agissant de l'atteinte au principe d'égalité de traitement dans l'emploi, induite par l'article L.341-16 CSS.

En effet, l'article 2 de la Directive CE 2000/78 prévoit qu'« *une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés, par rapport à d'autres personnes* » à moins que : « *i) cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires [...]* ».

L'article 3 de la directive précitée prévoit qu'elle « *s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne [...] les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail [...]* ».

L'interdiction de toute forme de discrimination fondée, notamment, sur le handicap en matière d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle, prévue par la directive 2000/78, a été transposée à l'article 2 de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008.

Il est ici soutenu que l'exigence relative à l'exercice effectif d'une activité professionnelle, prévue à l'alinéa 2 de l'article L. 341-16 CSS, constitue une discrimination indirecte au sens de la Directive 2000/78 et de la loi du 27 mai 2008, en ce que cette disposition a pour effet

de priver la personne handicapée, bénéficiaire d'une pension d'invalidité et en capacité de continuer à travailler, de toute possibilité de poursuivre une activité professionnelle et ainsi d'envisager un déroulement de carrière normal, à égalité de traitement avec les personnes valides.

En effet, faute de pouvoir justifier de l'exercice effectif d'une activité professionnelle, la personne handicapée se trouve contrainte de demander la liquidation de sa pension de vieillesse et donc d'interrompre sa carrière professionnelle.

La condition relative à l'exercice effectif d'une activité professionnelle à laquelle sont assujetties les personnes invalides, à la différence d'assurés valides, ne pourrait s'avérer conforme à la Directive 2000/78 CE qu'à la condition que « [...] *cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires [...]* ».

Or, s'il n'est pas illégitime d'exiger d'un assuré handicapé qu'il soit en mesure d'exercer une activité professionnelle pour continuer à pouvoir bénéficier d'une pension d'invalidité, il apparaît, en revanche, que cette exigence ne présente ni un caractère approprié, ni nécessaire dès lors que l'assuré handicapé se trouve en situation d'inactivité professionnelle pour des motifs extérieurs à son handicap.

Par conséquent, **il convient de considérer les dispositions de l'article L. 341-16 CSS comme constitutives d'une discrimination indirecte à raison du handicap au sens de la Directive 2000/78 CE et de la loi du 27 mai 2008.**

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour d'appel.

Jacques TOUBON