

Paris, le 20/12/2016

Décision du Défenseur des droits n° MSP MLD 2016-312

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 le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et notamment l'article 45 ;

Vu le Règlement CE n°883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Vu le Règlement CE n°987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement CE n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Vu la Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code civil ;

Vu la circulaire n° DSS/DACI/2010/461 du 27 décembre 2010 relative à l'entrée en application des nouveaux règlements CE n°883/2004 et 987/2009 de coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Vu la convention d'objectifs et de gestion signée pour la période 2011-2015 ;

Saisi par de nombreux ressortissants de nationalité espagnole demeurant dans l'attente de la liquidation de leur pension de retraite, plusieurs années après le dépôt de leur demande ;

Le Défenseur des droits décide de recommander à Monsieur le Directeur de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) de prendre toutes les mesures pérennes pour remédier aux difficultés rencontrées par ces assurés.

Le Défenseur des droits demande à la CCMSA de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessous dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

1. L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés rencontrées par de nombreux assurés de nationalité espagnole et résidant en Espagne.
2. Ainsi près de 150 réclamations ont été adressées aux services du Défenseur des droits depuis 2015.
3. Les réclamants sont pour la plupart d'anciens travailleurs saisonniers ayant cotisé au régime d'assurance agricole en France et qui font valoir leurs droits à pension en France dès qu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite.
4. Ces derniers restent toutefois longtemps dans l'attente de la mise en paiement de leur pension ou de l'attribution du minimum contributif par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).
5. Or, les retards relevés ont des conséquences financières préjudiciables pour ces personnes, qui n'ont parfois, comme unique ressource, qu'une pension de retraite française.
6. De plus, l'absence de réponse de l'organisme à leurs demandes et relances crée un sentiment d'impuissance dans la mesure où leur éloignement physique ne leur permet pas d'intervenir directement auprès des caisses de MSA afin d'obtenir un traitement rapide de leur dossier.
7. Enfin, l'incompréhension chez ces assurés est d'autant plus forte que, bien souvent, leur pension de retraite complémentaire est liquidée dans de meilleurs délais.
8. Eu égard au nombre de réclamations en instance auprès du Défenseur des droits et aux conséquences préjudiciables liées à l'absence de mise en liquidation des pensions dans un délai raisonnable, le Défenseur des droits¹ a décidé, par courrier du 27 novembre 2015, de saisir le Directeur de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), organisme chargé de la mise en œuvre de la politique sociale agricole et de la bonne exécution de la mission de service public par les caisses régionales.
9. Le Défenseur des droits attirait ainsi l'attention sur la nécessité de prendre les mesures utiles pour faire face au flux de demandes des ressortissants espagnols, sous peine de constituer une atteinte à un droit des usagers du service public et une discrimination.

¹ Aux termes du 1° de l'article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits « est chargé de défendre les droits et libertés des usagers dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ».

10. Il relevait à cet égard que, malgré l'attention portée par la CCMSA aux délais de liquidation des pensions à travers ses conventions d'objectifs et de gestion (COG) pour garantir la continuité des ressources, force était de constater qu'échappaient aux indicateurs de délai de traitement, les liquidations concernant les résidents à l'étranger, ce qui ne favorisait nullement la mise en place de moyens spécifiquement dédiés.
11. Par courrier du 21 janvier 2016, l'organisme a indiqué avoir traité les dossiers dont le Défenseur des droits avait été saisi.
12. C'est ainsi qu'effectivement la situation de nombreux assurés a été régularisée.
13. Toutefois, le nombre de réclamations d'assurés espagnols se heurtant au silence des caisses de MSA persistant, le Défenseur des droits a adressé un second courrier à la Caisse centrale, en date du 18 juillet 2016, afin de réitérer sa demande et l'urgence à remédier au plus vite aux difficultés rencontrées par ces assurés.
14. Par courrier du 5 août 2016, le Directeur de la CCMSA a transmis des éléments de réponse.
15. Ainsi il en ressort que les délais de traitement des dossiers des ressortissants espagnols sont inhérents aux échanges difficiles avec les organismes de liaison espagnols et avec leurs propres assurés.
16. Par ailleurs, l'organisme invoque également le fait que la plupart des ressortissants espagnols ayant la qualité d'anciens saisonniers agricoles, il était nécessaire de procéder à un examen plus attentif de leurs documents pour leur ouvrir droit, en sus de leur pension, aux prestations annexes telles que la majoration de trimestres pour enfants, la majoration du minimum contributif ou la bonification pour enfants.
17. Enfin, le Directeur souligne l'attention de la CCMSA pour améliorer ses services envers ses ressortissants espagnols.
18. Toutefois, en dépit de ces efforts et du traitement ponctuel des dossiers transmis par le Défenseur des droits à l'organisme, le nombre toujours croissant des réclamations reçues par l'Institution caractérise des défaillances structurelles, qui nécessitent rapidement la mise en œuvre d'un dispositif spécifique.
19. En effet, loin d'être un incident ponctuel, un dépassement aussi systématique des délais de traitement semble traduire l'incapacité matérielle de la caisse à répondre aux nombreuses demandes de liquidation de pension.
20. De plus, eu égard au choix stratégique de la caisse de privilégier les liquidations de pensions des résidents en France, tel qu'il en découle des objectifs de la COG susvisée, il est manifeste que le traitement de ces dossiers s'effectue au détriment des autres assurés non-résidents.
21. En outre, ce retard de traitement s'avère particulièrement pénalisant pour les ressortissants espagnols, qui se trouvent parfois dans l'attente pendant plusieurs années du versement de leur unique revenu.
22. Cette situation est d'autant plus injustifiable qu'elle se conjugue avec un accès difficile à l'organisme, et ce, malgré de nombreuses démarches des assurés auprès de ce dernier (courriers de réclamation, saisine de la CRA).

23. Par ailleurs, les assurés espagnols n'ont pas à pâtir de la complexité de la législation ou des difficultés structurelles de la caisse.
24. Il appartient en effet aux caisses de retraite de tout mettre en œuvre pour assurer et garantir une qualité de service égale à tous leurs assurés.
25. A cet égard, l'article L.351-1 du code de la sécurité sociale rappelle que « *l'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation* ».
26. Au-delà de cette obligation, les organismes investis d'une mission de service public doivent également s'engager à assurer une qualité de service suffisante à leurs bénéficiaires, sous peine de voir engagée leur responsabilité sur le fondement de l'article 1240 du code civil (anciennement 1382) du seul fait de la constatation du mauvais fonctionnement de leurs services et des répercussions subies par leurs assurés.
27. Il convient de rappeler également que ces obligations font écho à l'engagement de la Nation de garantir aux vieux travailleurs la sécurité matérielle, tel qu'il en découle de la Constitution.
28. Enfin, il est rappelé que le fait d'entraver l'accès à leurs droits contrevient à la liberté de circulation des travailleurs, au sens de la Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.
29. Dans ces conditions, l'inertie de la caisse face à ce flux de demandes entrave indéniablement l'accès des assurés à leurs droits à pension de vieillesse et constitue à ce titre une atteinte aux droits des usagers de l'administration.
30. Dans le même temps, force est de constater que l'absence de traitement dans des délais raisonnables des demandes de retraite des ressortissants espagnols est également constitutive d'une discrimination directe à raison de la nationalité et du lieu de résidence contraire au principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale.
31. L'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail, et par extension la protection sociale.
32. De même, le règlement CE n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, fait écho à ce principe en rappelant l'application du principe d'égalité de traitement entre ressortissants communautaires.
33. A cet égard, le Défenseur des droits a été désigné comme organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement des travailleurs de l'Union sans discrimination fondée sur la nationalité, restriction ou obstacle injustifié à l'exercice de leur droits, au sens de l'article 4 de la Directive 2014/54/UE susmentionnée.
34. Au-delà de ces instruments juridiques communautaires, les articles 1 et 2 de 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 disposent que constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de sa nationalité et son lieu de résidence, « *une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

35. Plus particulièrement, l'article 2 prévoit qu'une telle discrimination est interdite en matière de protection sociale.
36. De même, la circulaire DSS/DACI/2010/461 du 27 décembre 2010 relative à l'entrée en application des nouveaux règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009 de coordination des systèmes de sécurité sociale, rappelle que le traitement différent de situations comparables ne peut intervenir que si la différenciation est objectivement justifiée ou si elle n'est pas arbitraire.
37. De plus, elle rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas admis « *des arguments de territorialité des systèmes ou des prestations, des considérations administratives de simplification ou au contraire de gestion complexe* » pour justifier des traitements différenciés.
38. En l'espèce, le principe d'égalité de traitement n'est pas respecté dès lors qu'une catégorie d'assurés, à savoir les assurés de nationalité espagnole et résidant en Espagne, n'a pas accès à ses droits dans un délai raisonnable, contrairement aux assurés nationaux et résidant sur le territoire français.
39. Or, la gestion complexe des dossiers des ressortissants espagnols, tel qu'avancé par l'organisme, n'est pas établie. A cet égard, il convient de souligner que les réclamations transmises par les services du Défenseur des droits aux caisses compétentes, sont en général traitées très rapidement, ce qui contredit l'argument lié aux difficultés de traitement.
40. Le Défenseur des droits considère ainsi que la réponse apportée par la Caisse centrale ne justifie nullement les délais de traitement des demandes de pension des assurés espagnols et ne suffit pas à écarter la présomption de discrimination à leur encontre.
41. Le Défenseur des droits regrette d'ailleurs qu'aucun dispositif n'ait été envisagé pour résorber les stocks de droits non liquidés (droits personnels, droits dérivés ou minimum contributif).
42. Par conséquent, et au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits estime que ces assurés espagnols sont victimes d'une discrimination à raison à raison de leur nationalité et de leur lieu de résidence.
43. C'est pourquoi, le Défenseur des droits décide de recommander à Monsieur le Directeur de la CCMSA de prendre, dans les meilleurs délais, toutes les dispositions nécessaires afin de résorber les stocks actuels des demandes de pension ou de minimum contributif des ressortissants espagnols et d'assurer une gestion fluide des demandes à venir.
44. Il demande également à la CCMSA de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON