

Paris, le 21 décembre 2018

Décision du Défenseur des droits n° 18-311

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 l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'article 1240 du code civil ;

Vu les articles L. 115-3, R. 112-2 et R. 142-1 du code de la sécurité sociale ;

Vu les articles L.211-1 et L.211-7 du code des relations entre le public et l'administration ;

Vu le décret n°79-263 du 21 mars 1979 relatif au régime d'assurance invalidité-décès des architectes, agréés en architecture, ingénieurs, techniciens experts et conseils ;

Vu la quatrième partie des statuts de la CIPAV relative au régime de l'invalidité-décès, approuvée par arrêtés du 8 décembre 2006, du 6 juillet 2012 et du 18 décembre 2015 ;

Saisi par Madame X, veuve d'un ancien affilié de la CIPAV, qui estime avoir subi une méconnaissance de ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale,

- prend acte de l'attribution par la CIPAV des prestations du régime invalidité-décès au profit de la veuve et des enfants de son ancien affilié;

- recommande à la CIPAV de mettre en place un dispositif spécifique d'information à destination des ayants droit de ses affiliés décédés, relatif au délai imparti par l'article 4.10 de ses statuts pour procéder, le cas échéant, au règlement de la dette de cotisations subsistante, et aux conséquences du non-respect de ce délai ;

- recommande à la CIPAV d'établir un modèle écrit de notification de droit ou de refus de droit aux prestations du régime invalidité-décès, comportant la mention des délai et voie de recours ;

- recommande à la CIPAV de donner instruction à ses services de motiver précisément, en droit et en fait, leur décision en matière de prestations du régime invalidité-décès.

Le Défenseur des droits demande à la CIPAV de le tenir informé des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois courant à compter de la réception de la présente décision.

Jacques TOUBON

Prise d'acte de l'attribution de prestations du régime invalidité-décès au profit des ayants droit d'un assuré décédé, et recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°333-2011 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation relative au refus d'attribution des prestations invalidité-décès opposé par la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (ci-après la CIPAV), à laquelle son mari, décédé, était affilié.

Faits et instruction de la réclamation

L'époux de Madame X, affilié de la CIPAV, est tombé gravement malade en 2015 et a dû cesser son activité au mois de juillet 2015.

Éprouvant des difficultés pour régler ses cotisations de l'année 2015, il a procédé à des paiements partiels des montants appelés et devant être payés au 15 avril 2015 (paiement de 1.539 euros sur les 3539 euros appelés) et au 15 décembre 2015 (paiement de 2.000 euros sur les 4.864,11 euros appelés). Il a précisé qu'il réglerait le reste des cotisations dues dès que ses recettes le lui permettraient.

Le 24 avril 2016, Monsieur X a payé l'intégralité du montant du premier appel de cotisations 2016.

Il est décédé le 1^{er} mai 2016.

Une mise en demeure datée du 17 mai 2016 lui a été adressée par la CIPAV, notifiant des cotisations 2015 non réglées pour un montant de 2.963,61 euros, ainsi que des majorations de retard.

Le 1^{er} juin 2016, Madame X a écrit à la CIPAV pour l'informer du décès de son époux, survenu le 1^{er} mai 2016 à la suite d'une maladie ayant entraîné une cessation d'activité depuis juillet 2015. Elle a indiqué vouloir payer la dette de cotisations mais, les comptes bancaires de son époux étant bloqués depuis son décès, elle a demandé de pouvoir étaler son paiement, et bénéficier d'une remise gracieuse de majorations. Elle indiquait attendre une réponse de la CIPAV sur ces points, et joignait une copie de l'acte de décès de son époux.

Aucune suite n'a été donnée à ce courrier avant le 17 février 2017, date à laquelle la CIPAV, service prestations, lui a écrit:

« Nous faisons suite à votre demande d'attribution de prestations au titre du régime Invalidité-décès.

« Il apparaît que le compte de Monsieur Jean X présente un solde débiteur de 2.947,11 euros au titre des cotisations 2015, dont 424,61 de majorations de retard.

« Dès lors, compte tenu des dispositions statutaires applicables, aucune garantie au titre de ce régime ne peut être accordée.

« (...) ».

A réception de ce courrier, soit le 21 février 2017, Madame X a appelé le service cotisations, dont l'un des agents lui a précisé que son courrier du 1^{er} juin 2016 n'avait pas été pris en compte car aucun règlement n'y était joint.

Par courrier du même jour l'intéressée, déplorant qu'aucune réponse ni a fortiori information ne lui ait été délivrée à la réception de sa lettre du 1^{er} juin 2016, a adressé un chèque de 2.522,50 euros « *afin que toutes les cotisations de mon (son) défunt mari soient à jour* ».

Ce courrier n'a semble-t-il pas été suivi de réponse.

C'est dans ces conditions que Madame X a saisi l'institution, par l'intermédiaire d'un délégué du Défenseur des droits.

A l'issue des divers échanges intervenus entre les services de la CIPAV et ceux du Défenseur des droits, ces derniers, le 17 mai 2018, ont adressé à la caisse une note récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels ils estimaient que le défaut d'accès de Madame X et de ses enfants, aux prestations du régime invalidité-décès, portait atteinte aux droits d'un usager du service public de la sécurité sociale.

Le 17 juillet 2018, la CIPAV a notifié à Madame X l'attribution des prestations du régime d'assurance invalidité-décès, soit :

- un capital décès à hauteur de 47.340 euros ;
- une rente de survie du conjoint survivant, à compter du 1^{er} mai 2016, à hauteur d'un montant annuel de 4.737 euros ;
- une rente d'orphelin pour chacun de ses deux enfants, à compter du 1^{er} mai 2016, chacune d'un montant annuel de 4737 euros.

Les versements du capital décès et des rappels d'arrérages des différentes rentes ont été effectués au mois de juillet 2018.

L'analyse juridique développée par le Défenseur des droits

La CIPAV a justifié le refus d'attribution des prestations invalidité-décès initialement opposé par l'application de l'article 4.10 de ses statuts, selon lequel « *les prestations prévues par les présents statuts (invalidité-décès) ne peuvent être servies que si toutes les cotisations dues au titre des régimes gérés par la CIPAV étaient versées lors du décès de l'adhérent ou de la survenance de son invalidité. Toutefois, dans le cas où seules les cotisations de la dernière année appelées n'étaient pas versées, les ayants droit ou l'adhérent frappé d'invalidité ont un délai de six mois pour s'en acquitter. Ce délai commence à courir du jour du décès ou du jour de la demande de liquidation de la pension d'invalidité* ».

Cette disposition ne paraissait pas pouvoir fonder valablement la position de la CIPAV, pour deux motifs : outre l'atteinte portée au droit de propriété de l'assuré/de ses ayants-droit, tel que protégé par les dispositions de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH), sans qu'aucune justification de cette atteinte ne fût avancée (1°), elle semblait, en toute hypothèse, être inopposable à la veuve de l'affilié dès lors que la caisse s'était abstenue de lui délivrer en temps utile l'information qui lui aurait permis l'ouverture des droits (2°).

1°) L'atteinte au droit de propriété

Il a été rappelé, à titre liminaire, que les statuts d'un organisme de sécurité sociale doivent se conformer aux normes de valeur supérieure, à défaut de quoi ils ne peuvent recevoir application.

C'est ainsi que dans un arrêt du 21 septembre 2017, publié au bulletin des arrêts de la Cour de cassation (pourvoi n° 16-22220), cette dernière a jugé que l'article 4.6 des statuts de la CIPAV prévoyant la possibilité pour l'affilié de renoncer à la garantie invalidité-décès, ne pouvait recevoir application en raison de son incompatibilité avec l'article 2 du décret n° 79-263 du 21 mars 1979, rendant obligatoire le paiement par l'assuré de la cotisation invalidité-décès et par suite, la couverture des risques correspondants.

Parmi les normes de valeur supérieure auxquelles les statuts d'un organisme de sécurité sociale doivent se conformer, figurent celles issues des traités internationaux. En vertu de l'article 55 de la Constitution, ces normes s'imposent à l'ordre juridique interne qui, à chacun de ses niveaux, doit s'y conformer.

Ainsi, la marge de manœuvre dont disposent les États signataires de la CEDH en matière de réglementation de la protection sociale, doit s'accommoder de la protection du droit de propriété instituée par l'article 1er du premier Protocole additionnel à cette Convention.

Ce texte énonce :

« 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.

« Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dès lors qu'un État contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale ou d'une pension – que leur octroi 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 additionnel n°1, mais seulement pour les personnes remplissant ses conditions (Stec et autres c. Royaume-Uni, 12 avril 2006, Req. 65731/01 et 65900/01, § 54, Andrejeva c. Lettonie, 18 février 2009, Req. N° 55707/00, § 77, Carson et autres c. Royaume-Uni, 16 mars 2010, Req. 42184/05, § 64, et Stummer c/ Autriche Stummer, 7 juillet 2011, Req. 37452/02 § 82).

Par suite, une réglementation ne peut porter atteinte à cet intérêt patrimonial qu'aux conditions d'être justifiée par un intérêt public ou général légitime, et d'être proportionnée au but poursuivi. Le juste équilibre à préserver n'est pas respecté si l'individu concerné supporte une charge spéciale et exorbitante. La réglementation concernée est alors jugée incompatible avec l'article 1 du premier Protocole additionnel à la Convention (arrêt Bélané Nagy c/ Hongrie, du 16 décembre 2016, req. 53080/13, § 115 ets. et arrêt Lengyel c/Hongrie, 18 juillet 2017, Req. N° 8271/15).

La Cour de cassation a repris à son compte la jurisprudence européenne sur l'applicabilité aux prestations sociales, de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Civ. 2ème, 21 décembre 2006, pourvoi n° 04-30586, publié au bulletin des arrêts de la cour de cassation : n° 364 ; Soc. 19 février 2009, pourvoi n° 07-20668: publié au bulletin n° 53).

En l'espèce la réglementation sur laquelle la CIPAV fondait son refus, l'article 4.10 de ses statuts, soumet en son premier alinéa le bénéfice des prestations des garanties invalidité-décès à la condition que *« toutes les cotisations dues au titre des régimes gérés par la CIPAV étaient versées lors du décès de l'adhérent ou de la survenance de son invalidité ».*

Il ajoute en son second alinéa que, dans l'hypothèse où seules les cotisations de la dernière année appelées n'étaient pas versées, les ayants droit ou l'adhérent frappé d'invalidité ont un délai de six mois pour s'en acquitter, ce délai commençant à courir du jour du décès ou du jour de la demande de liquidation de la pension d'invalidité.

La règle du premier alinéa, compte tenu de sa radicalité (privation totale de droit), et de son exigence excessive (prise en compte d'un éventuel arriéré de cotisations dans tous les régimes gérés par la caisse, fussent-ils étrangers aux prestations concernées) ne répond pas aux exigences découlant des dispositions conventionnelles européennes protectrices du droit de propriété.

Un dispositif assurantiel équilibré, et juste, ne semble pas pouvoir soumettre le jeu de la garantie d'un risque donné, au paiement non seulement de la cotisation due au titre de l'assurance contre ce risque, mais également de l'ensemble des cotisations dues au titre des autres risques assurés et gérés par l'organisme d'assurances sociales.

La possibilité offerte par les statuts, de bénéficier des prestations lorsque la dette de cotisations porte uniquement sur la dernière année appelée, ne suffit pas véritablement à rééquilibrer la situation. Outre son caractère trop restrictif quant à la dette concernée, elle est enfermée dans un délai de paiement extrêmement bref - six mois - commençant à courir à la date du décès de l'affilié ou à celle du jour de la demande de liquidation de la pension d'invalidité.

Aussi, sauf à ce que ce dispositif serve un intérêt public ou général légitime, et soit proportionné au but poursuivi, il apparaît que les conditions posées à l'attribution des prestations invalidité-décès, tenant d'une part à l'absence de dette de cotisations tous régimes confondus, au titre des années antérieures à celle dernière appelée et d'autre part, au paiement le cas échéant, des cotisations qui resteraient dues au seul titre de cette dernière année, dans un délai extrêmement bref, portent une atteinte au droit de propriété incompatible avec la protection érigée par l'article 1er du premier Protocole additionnel à la CEDH.

Le Défenseur des droits a donc fait savoir à la caisse qu'il estimait que cette incompatibilité justifiait à elle seule que la disposition statutaire soumettant auxdites conditions l'accès aux prestations du régime invalidité-décès, fût privée d'effet à l'égard de la veuve et des enfants de l'ancien affilié.

Il faut souligner que le Défenseur des droits, il y a quelques mois, est intervenu auprès de la CIPAV et du ministère en charge de la sécurité sociale, afin de porter à leur attention les difficultés posées par un certain nombre de textes réglementaires et statutaires applicables aux ressortissants de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales. Dans ce cadre, pour les raisons évoquées plus haut, il a appelé de ses vœux une réforme de l'article 4.10 des statuts de la CIPAV dans le sens d'un assouplissement des conditions d'accès aux prestations du régime invalidité-décès.

2°) Le manquement à l'obligation d'information.

Le Défenseur des droits a également fait savoir à la CIPAV qu'elle avait, à ses yeux, manqué à son obligation d'information à l'égard de la veuve de son ancien affilié.

En vertu de l'article R.112-2 du code de la sécurité sociale, les organismes de sécurité sociale sont soumis à une obligation d'information de leurs usagers.

Il s'agit essentiellement, dans le cadre de ce texte, d'une obligation de répondre aux demandes d'information qui leur sont adressées (Civ. 2^{ème}, 5 novembre 2015, pourvoi n° 14-25053, Bulletin n°24).

L'obligation d'information implique en outre la délivrance d'informations exactes et cohérentes à l'utilisateur (Civ. 2^{ème}, 9 novembre 2017, pourvoi n° 16-20114), lui permettant d'avoir une connaissance précise de ses droits et obligations.

A ce titre, constituent un manquement à cette obligation : le fait que des informations données dans une plaquette, ou dans tous autres documents diffusés par l'organisme, soient imprécises et de nature à induire en erreur les assurés sur leurs droits et obligations (Soc. 30 novembre 2004, pourvoi n° 03-30351 ; Civ. 2^{ème}, 10 novembre 2011, pourvoi n° 10-24099), ou encore la fourniture d'une information erronée sur l'ouverture des droits à pension de réversion (Civ. 2^{ème}, 16 septembre 2010, pourvoi n° 09-67236).

En l'espèce, il est apparu que Madame X n'avait pas bénéficié des informations auxquelles elle pouvait légitimement prétendre.

Dès lors que les cotisations restant dues lors du décès de l'affilié, étaient celles de l'année 2015, correspondant à la « *dernière année appelée* » au sens des statuts, Madame X entrait dans le champ de la disposition permettant une ouverture des droits, sous réserve du règlement desdites cotisations dans un délai de six mois suivant le décès

Un mois après le décès de son époux, soit le 1^{er} juin 2016, Madame X a adressé un courrier pour en informer la CIPAV, et lui indiquer son souhait de payer la dette de cotisations. Expliquant que les comptes bancaires de son époux étaient bloqués depuis son décès, elle a demandé de pouvoir étaler le paiement des cotisations et bénéficier d'une remise gracieuse de majorations. Elle indiquait attendre une réponse de la CIPAV sur ces points, et joignait une copie de l'acte de décès de son époux.

La CIPAV, ainsi saisie d'une demande d'information précise, alors que courait le délai de six mois imparti par les statuts pour le règlement de la dette de cotisations conditionnant l'ouverture du droit aux prestations invalidité-décès, s'est abstenue de répondre avant le 17 février 2017, date à laquelle le service prestations a écrit à Madame X :

« Nous faisons suite à votre demande d'attribution de prestations au titre du régime Invalidité-décès.

« Il apparaît que le compte de Monsieur Jean X présente un solde débiteur de 2.947,11 euros au titre des cotisations 2015, dont 424,61 de majorations de retard.

« Dès lors, compte tenu des dispositions statutaires applicables, aucune garantie au titre de ce régime ne peut être accordée.

« (...) ».

Le manquement de la CIPAV à son obligation d'information, telle que prévue par l'article R.112-2 du code de la sécurité sociale, est apparu comme caractérisé. L'organisme en vertu de cette obligation, était tenu de répondre à la veuve pour lui délivrer l'information suivant laquelle le bénéfice des prestations d'invalidité-décès était soumis au paiement des cotisations restant dues sur l'année 2015, avant l'expiration d'un délai de six mois courant à compter du décès de son époux, soit avant le 1^{er} novembre 2016.

Faute d'avoir délivré cette information, la caisse a privé Madame X de la possibilité de régler la dette de cotisations dans le délai imparti par ses statuts.

L'intéressée a cependant procédé à ce règlement dès la réception du courrier de la CIPAV du 17 février 2017.

Par analogie avec la solution retenue par la jurisprudence dans les hypothèses où des décisions créatrices de droits ou refusant des droits, ne comportent pas la mention des voies et/ou délais de recours, le Défenseur des droits a invité la CIPAV à considérer que le délai de six mois prévu par les statuts pour se libérer de la dette de cotisations, n'était pas opposable à Madame X faute par la caisse, de lui avoir délivré l'information à laquelle elle était tenue à la suite de la réception de son courrier du 1^{er} juin 2016.

Il a ajouté que la proposition que la CIPAV avait faite à Madame X, de solliciter les aides de son fonds d'action sociale, était insusceptible de réparer le préjudice résultant de sa défaillance.

L'intéressée, qui travaille, estimait en effet ne pas entrer dans le champ de l'action sociale, et entendait simplement accéder à des prestations pour lesquelles son époux avait contribué au régime invalidité-décès des années durant.

Ainsi il était estimé que les aides de la commission d'action sociale, incertaines dans leur principe comme dans leur montant, ne pouvaient se substituer aux prestations auxquelles la famille de l'affilié pouvait prétendre suite à son décès.

Enfin, le Défenseur des droits a signalé à la CIPAV que sa lettre du 17 février 2017 refusant l'attribution des garanties, qui mentionnait en objet « *rejet de prestations du régime invalidité-décès* », était entachée d'irrégularités dès lors qu'elle ne comportait pas l'indication de la voie et du délai du recours qui, nécessairement, est ouvert à l'ayant-droit de l'assuré auquel un organisme de sécurité sociale refuse une prestation.

En outre cette lettre, par son imprécision, ne répondait pas aux exigences de motivation des décisions individuelles émanant des organismes de sécurité sociale (cf. : articles L.115-3 du code de la sécurité sociale, L.211-1, et L.211-7 du code des relations entre le public et l'administration). Elle se bornait à relever l'existence d'un solde débiteur au titre des cotisations 2015 sur le compte de l'affilié décédé, et à affirmer que « *compte tenu des dispositions statutaires applicables* », aucune garantie au titre du régime invalidité-décès ne pouvait être accordée.

Pareille motivation ne permet pas au destinataire de la décision d'identifier précisément les éléments de fait et/ou de droit fondant la position retenue. Par suite, l'intéressé ne peut vérifier si ses droits ont été respectés.

Ainsi, il manquait en l'espèce la mention de la disposition statutaire précisément applicable, et celle du motif de fait tenant à l'expiration du délai imparti pour régler le solde des cotisations restant dues.

*

En considération de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits prend acte de l'attribution des prestations du régime invalidité-décès au profit de la veuve et des enfants de son ancien affilié.

Il recommande à la CIPAV de mettre en place un dispositif spécifique d'information à destination des ayants droit de ses affiliés décédés, relatif au délai imparti par l'article 4.10 de ses statuts pour procéder, le cas échéant, au règlement de la dette de cotisations subsistante, et aux conséquences du non-respect de ce délai.

Il recommande à la CIPAV d'établir un modèle de notification de droit ou de refus de droit aux prestations du régime invalidité-décès, comportant la mention des délai et voie de recours.

Il recommande à la CIPAV de donner instruction à ses services de motiver précisément, en droit et en fait, leur décision en matière de prestations du régime invalidité-décès.

Le Défenseur des droits demande à la CIPAV de le tenir informé des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois courant à compter de la réception de la présente décision.

Jacques TOUBON