

Paris, le 17 janvier 2019

Décision du Défenseur des droits n° 2019-024

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 code de procédure civile ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative à la contestation d'une dette de cotisations et aux difficultés rencontrées pour la liquidation de ses droits à la retraite complémentaire,

Face à l'absence de communication par l'organisme mis en cause, la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (la CIPAV), des éléments justifiant de l'interruption de la prescription des cotisations litigieuses,

Décide de saisir le juge des référés du pôle social du tribunal de grande instance de Z pour lui demander d'ordonner à cet organisme de lui communiquer ces éléments.

Jacques TOUBON

Saisine du juge des référés du tribunal de grande instance de Z sur le fondement de l'article 21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits présente devant le juge des référés du tribunal de grande instance de Z une requête visant à obtenir la communication des documents et informations nécessaires à l'instruction de la réclamation présentée par Monsieur X, sur le fondement de l'article 21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et des dispositions des articles 484 et suivants, et 809, du code de procédure civile.

I. Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

Au début de l'année 2017, le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X, affilié à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance Vieillesse (ci-après la CIPAV), d'une réclamation relative à la contestation d'une dette de cotisations et aux difficultés rencontrées avec cet organisme pour obtenir la liquidation de sa retraite complémentaire.

La réclamation a fait suite aux événements suivants.

Au mois de mars 2016, l'intéressé a sollicité auprès de la CIPAV la liquidation de ses pensions de retraite.

Le 18 octobre 2016, la caisse lui a adressé un titre de pension concernant la retraite de base exclusivement, attribuée à compter du 1^{er} avril 2016.

Par courrier du 24 mars 2017, la CIPAV a notifié à l'intéressé ses droits à la retraite de base à taux plein – modifiés par rapport au titre de pension - et l'a informé que sa retraite complémentaire ne pouvait être liquidée en raison d'une dette de cotisations s'étalant sur la période courant entre l'année 1985 et l'année 2005.

Le 27 avril 2017, Monsieur X a saisi la commission de recours amiable de l'organisme afin de solliciter la liquidation de sa retraite complémentaire, en faisant valoir la prescription des cotisations litigieuses.

N'obtenant pas de réponse, il a sollicité l'aide du Défenseur des droits.

Les services du Défenseur des droits ont appelé l'attention de la CIPAV sur la situation de Monsieur X, par deux courriels successifs en date des 22 septembre puis 23 octobre 2017, aux termes desquels il était notamment demandé à la caisse de fournir les éléments interruptifs de la prescription dont, à défaut de tels documents, étaient couvertes les cotisations litigieuses.

En réponse, la CIPAV, par courriel du 20 novembre 2017, a adressé une copie du courrier que son service réclamation envoyait le même jour, à son affilié.

Aux termes de ce courrier, l'organisme rappelait les dettes de cotisations de Monsieur X dans les régimes de base et complémentaire, la dette invoquée dans ce dernier régime ayant évolué depuis l'envoi du titre de pension en mars 2017, puisqu'elle concernait à présent une période couvrant les années 1984 à 2008.

Si ce courrier ne fournissait nullement les explications et documents sollicités par le Défenseur des droits, justifiant l'interruption de la prescription des cotisations restant dues dans le régime complémentaire, il précisait cependant, s'agissant de la dette de cotisations dans le régime de base – portant sur les mêmes années que la dette de cotisations de la retraite complémentaire – qu'elles étaient prescrites.

Par courriel du 9 avril 2018, les services du Défenseur des droits ont fait savoir à l'organisme que le courrier adressé au réclamant ne répondait pas à leur demande de communication des documents ayant interrompu la prescription du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire, en rappelant que ces cotisations, si elles étaient prescrites, ne pouvaient fonder le refus de liquidation de l'avantage vieillesse correspondant. Ils ont également indiqué à l'organisme qu'à défaut de réponse à cette ultime relance, une mise en demeure lui serait envoyée.

En l'absence de réponse, un courrier a été adressé le 5 novembre 2018 à la CIPAV, la mettant en demeure de fournir les informations jusque-là vainement sollicitées. Le Défenseur des droits précisait par ailleurs se réserver la possibilité, en l'absence de réponse, de saisir le juge des référés conformément à la faculté offerte par l'article 21 de la loi organique du 29 mars 2011.

Cette mise en demeure est restée sans effet.

II. Cadre et analyse juridiques

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante créée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

En application de l'article 4 de cette loi, il est chargé notamment de « *défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public* ».

À ce titre, il est compétent pour intervenir lorsque des usagers rencontrent des difficultés dans leurs relations avec les organismes chargés d'assurer la mission du service public de la sécurité sociale, telles par exemple les caisses d'assurance vieillesse.

Quant aux moyens d'information dont dispose le Défenseur des droits, l'article 20 de la loi organique n°2011-333 dispose :

« Les personnes physiques ou morales mises en cause communiquent au Défenseur des droits, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission. Le Défenseur des droits peut recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire sans que son caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure. Le secret de l'enquête et de l'instruction ne peut lui être opposé (...). »

L'article 21 de cette même loi ajoute que : « *Lorsque ses demandes formulées en vertu de l'article 18, à l'exception du dernier alinéa, ou de l'article 20 ne sont pas suivies d'effet, le Défenseur des droits peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, il peut saisir le juge des référés d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure que ce dernier juge utile* ».

L'article 3 du décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable au Défenseur des droits, apporte les précisions suivantes : « *1. - La mise en demeure prévue à l'article 21 de la loi organique du 29 mars 2011 susvisée est adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le Défenseur des droits peut saisir le juge des référés compétent, conformément aux dispositions*

des articles 484 et suivants du code de procédure civile et aux dispositions de l'article R. 557-1 du code de justice administrative ».

L'article R. 142-1-A-II nouveau du code de la sécurité sociale, dispose que *« sous réserve des dispositions particulières prévues par le présent chapitre, les demandes portées devant les juridictions spécialement désignées en application des articles L. 211-16, L. 311-15 et L. 311-16 du code de l'organisation judiciaire sont formées, instruites et jugées, au fond comme en référé, selon les dispositions du code de procédure civile ».*

Par suite, le juge chargé de l'application de la réglementation de la sécurité sociale, statue en référé, sous réserve de certaines dispositions particulières prévues par le code de la sécurité sociale, dans le cadre des articles 484 et suivants et 808 et suivants du code de procédure civile.

En vertu de l'article 484 du code de procédure civile, *« l'ordonnance de référé est une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, l'autre présente ou appelée, dans les cas où la loi confère à un juge qui n'est pas saisi du principal le pouvoir d'ordonner immédiatement les mesures nécessaires. »*

S'agissant des mesures susceptibles d'être prises ou ordonnées par le juge des référés, l'article 809 du code de procédure civile dispose :

« Le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.

« Dans les cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, il peut accorder une provision au créancier, ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire ».

* * *

En l'espèce, cela a été dit, la CIPAV a été sollicitée plusieurs fois par le Défenseur des droits sur le fondement des articles 18 et 20 de la loi organique du 29 mars 2011, en vue de la fourniture des documents ayant interrompu le cours de la prescription à l'encontre des cotisations dont la dette fonde aujourd'hui le refus de liquider la retraite complémentaire de l'affilié.

Ces sollicitations successives n'ont pas été satisfaites, bien que les services du Défenseur des droits aient à plusieurs reprises justifié leur intérêt, en droit, pour l'instruction de la réclamation concernée : si les cotisations litigieuses sont couvertes par la prescription, elles ne sont plus exigibles et ne peuvent, par conséquent, empêcher la liquidation de la retraite complémentaire de Monsieur X.

En ne répondant pas aux demandes qui lui sont adressées, la CIPAV fait obstacle à l'exécution de la mission du Défenseur des droits, et prive par là-même le réclamant de la possibilité de faire examiner - le cas échéant rétablir - ses droits.

En l'absence de réponse de l'organisme de retraite, malgré l'envoi d'une mise en demeure, le Défenseur des droits est fondé en application des dispositions précitées, à saisir le juge des référés à l'effet d'obtenir la communication de documents et/ou informations nécessaires à l'instruction de la réclamation.

Il ne fait guère de doute, au regard des dispositions des articles 20 et 21 de la loi organique n° 2011-333, que l'obligation de la caisse de retraite mise en cause devant le Défenseur des droits, d'avoir à lui communiquer des pièces nécessaires à l'instruction de la réclamation, « *n'est pas sérieusement contestable* » au sens de l'article 809 alinéa 2 du code de procédure civile.

Qui plus est, la résistance de la CIPAV aux demandes du Défenseur des droits pourrait être qualifiée de « *trouble manifestement illicite* », que le juge des référés a le pouvoir de faire cesser en vertu de l'article 809 alinéa 1^{er}.

Cette résistance est en effet susceptible de tomber sous le coup de la loi pénale, en vertu de l'article 12 de la loi n° 2011-334 :

« Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de ne pas déférer aux convocations du Défenseur des droits, de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ou de l'empêcher d'accéder à des locaux administratifs ou privés, dans des conditions contraires à la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ».

En conséquence, et au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits décide de saisir le juge des référés du pôle social du tribunal de grande instance de Z, afin de le voir ordonner à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse, la communication des documents justifiant l'absence de prescription des cotisations sur lesquelles elle fonde son refus de liquider la retraite complémentaire de Monsieur X, ou toute information relative à cette prescription, dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 100 € (cent euros) par jour de retard.

Jacques TOUBON