

Paris, le 28 mai 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-137

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 les articles 1240 et 1241 du Code civil ;

Vu le Code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X, qui estime avoir subi une atteinte à ses droits d'usager du service public de l'assurance vieillesse,

Décide de recommander à la caisse de mutualité sociale agricole Y, de réparer le préjudice d'une perte de chance de bénéficier de la retraite anticipée à raison du handicap à compter du 1er octobre 2015, résultant de sa faute, en versant à Monsieur X les arrérages de pension de retraite qu'il aurait pu percevoir entre cette date et le 1er mars 2017, pondérés par un coefficient de probabilité de réalisation de l'évènement du passage en retraite, fixé à 98% ;

Le Défenseur des droits demande à la caisse de mutualité sociale agricole 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

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation de Monsieur X.

L'intéressé se plaint d'une instruction défailante, par la Caisse de retraite de mutualité sociale agricole (ci-après MSA) Y, de sa demande de départ en retraite anticipée au titre du handicap.

Faits

Monsieur X, en raison de son emploi au sein d'un collège agricole, était affilié à la caisse de mutualité sociale agricole (ci-après MSA). En sa qualité de travailleur handicapé, il a entamé des démarches dès le mois de février 2014, en vue d'obtenir une retraite anticipée au titre de son handicap. Ce dispositif devait lui permettre de partir en retraite à l'âge de 55 ans, âge qu'il devait atteindre au mois d'août 2015.

L'intéressé a eu de multiples échanges avec les agences MSA compétentes, afin d'établir son éligibilité au dispositif de retraite anticipée à raison du handicap, tel qu'issu de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

Monsieur X, durant le mois d'août 2015 au cours duquel il a atteint l'âge de 55 ans, a déposé sa demande et fourni les justificatifs des conditions d'accès à la retraite anticipée à raison du handicap, en vue d'obtenir l'attestation de droits/de situation autorisant un départ en retraite le 1^{er} octobre 2015, soit au début de l'année scolaire 2015/2016.

Cette demande est restée sans réponse.

Ce n'est que le 14 novembre 2016, soit 15 mois plus tard, que la MSA a répondu à cette demande, par un courrier mentionnant en objet « *conditions remplies handicap* ». Il était indiqué que l'assuré pourrait obtenir sa retraite agricole à compter du 1er octobre 2015 sous réserve qu'il ait cessé son activité de salarié agricole à cette date, et qu'il retourne la demande unique de retraite « pour carrière longue » avant le 14 février 2017, ainsi que la déclaration sur l'honneur de cessation d'activité (courrier du 14 novembre 2016 : P.J. n°2).

Outre que Monsieur X ne sollicitait pas la retraite anticipée pour carrière longue, comme mentionné par erreur, mais en raison de sa qualité de travailleur handicapé, il est bien évident qu'il n'avait pas pris l'initiative d'une cessation d'activité sans délivrance de l'attestation de droits, conformément aux recommandations délivrées au niveau national par la MSA, notamment sur son site en ligne.

L'intéressé a organisé tant bien que mal - l'année scolaire étant en cours - la cessation de son activité au sein du collège agricole au 28 février 2017, après avoir retourné au mois de janvier 2017, comme demandé, le formulaire de demande unique et la déclaration de cessation d'activité.

Sa pension de vieillesse de retraite agricole a été liquidée avec une date d'effet au 1^{er} mars 2017.

Par courrier du 22 avril 2017, Monsieur X a saisi la commission de recours amiable afin de solliciter la rétroactivité de sa pension au 1^{er} octobre 2015. Il a fait valoir les manquements de la caisse dans la gestion de son dossier, en raison desquels il n'avait pu accéder au dispositif de retraite anticipée à la date à laquelle il en remplissait les conditions (courrier du 22 avril 2017 : P.J. n°3).

Faute de recevoir la notification d'une décision de la commission de recours amiable, il a saisi le Défenseur des droits de ses difficultés au mois de février 2018.

Instruction

Le 27 mars 2018, les services du Défenseur des droits ont adressé un courriel à l'organisme, demandant si la commission de recours amiable saisie par le pensionné au mois d'avril 2017, avait statué sur sa contestation, et dans la négative l'état d'avancement de l'instruction de son recours.

En l'absence de réponse, deux relances ont été adressées à l'organisme de retraite, par courriels des 3 juin et 30 juillet 2018.

Par courriel du 9 août 2018, la MSA a apporté diverses informations aux services du Défenseur des droits, et communiqué une copie de la décision de rejet de la commission de recours amiable notifiée le 2 août 2018 (décision de la commission de recours amiable : P.J. n°4).

Le 7 janvier 2019, le Défenseur des droits a adressé à l'organisme une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait que la perte de chance de bénéficier de la retraite anticipée dès le 1^{er} octobre 2015 portait atteinte aux droits d'un usager du service public de la sécurité sociale, et méritait réparation.

Ce courrier est resté sans réponse.

Analyse juridique

La décision de la commission de recours amiable n'est pas critiquable dans l'application qu'elle fait des dispositions du code de la sécurité sociale soumettant le service d'une pension de vieillesse à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur, rupture qui au cas d'espèce est intervenue à la date du 28 février 2017.

Elle l'est en revanche en ce qu'elle omet d'examiner le dossier de Monsieur X, comme celui-ci le lui demandait, sous l'angle des manquements de l'organisme à son obligation d'accompagner l'assuré dans l'accès à ses droits.

C'est en effet sur le terrain de sa responsabilité que la Caisse paraît redevable à l'égard de son assuré, compte tenu de la défaillance dont elle a fait preuve dans l'instruction de sa demande, alors que Monsieur X avait manifesté dès l'année 2014, son souhait d'accéder au dispositif de retraite anticipée tel que modifié par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

Il est désormais établi que la responsabilité des organismes de sécurité sociale répond aux règles du droit commun de la responsabilité extracontractuelle, telles qu'elles figurent aux articles 1240 (remplaçant l'article 1382) et suivants du code civil. Elle suppose une faute caractérisée à la charge de l'organisme, à l'origine d'un dommage pour l'usager. (Soc., 12 juillet 1995, Bull. 1995, V, n° 242, pourvoi n° 93-12.196 ; D. 1996, somm. p. 45, obs. X. Prétot ; Dr. soc. 1995, p. 939, obs. X. Prétot ; RJS 1995, n° 1046).

Ainsi, « *La responsabilité de l'organisme est susceptible d'être engagée chaque fois qu'il manque aux obligations qui lui incombent pour l'exécution de ses missions de service public. Il en va ainsi, tout particulièrement, en cas de manquement aux obligations d'information et de conseil (...) ou encore en cas de retard ou d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752)* » (Rapport annuel 2009 de la cour de cassation, troisième partie : Étude : Les personnes vulnérables dans la

jurisprudence de la Cour de cassation, Contributions de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, Vulnérabilité et droit de la sécurité sociale, Les principes directeurs de la jurisprudence en matière de sécurité sociale)

En l'espèce, le traitement donné à la demande de Monsieur X méconnaît ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale (1°). La responsabilité de la caisse MSA paraît devoir être engagée, et justifier l'indemnisation du préjudice en résultant (2°).

1°) La méconnaissance des droits d'un usager du service public de la sécurité sociale

Il y a lieu de préciser à titre liminaire, les modalités pratiques d'une demande de retraite anticipée en raison d'un handicap ainsi que les règles en application desquelles est fixée la date d'entrée dans le dispositif de retraite.

L'accès au dispositif s'effectue en deux étapes distinctes :

- en premier lieu intervient une étude préalable des conditions d'éligibilité, qui consiste à vérifier que l'assuré remplit les conditions d'ouverture de droit tenant à la durée totale d'assurance, à la durée d'assurance cotisée, et au handicap, et conduit à la délivrance d'une attestation de situation/de droits au regard de ces conditions, accompagnée le cas échéant du formulaire réglementaire de demande ;
- puis, à la suite de la réception de cette attestation, l'assuré adresse le formulaire réglementaire de demande de retraite.

Le point de départ de la retraite anticipée est fixé selon les règles habituelles - cf article R. 351-37 du CSS : au plus tôt le premier jour du mois suivant la réception de la demande par la caisse – et ne peut pas se situer avant le 55^{ème} anniversaire du demandeur.

La date de demande d'attestation de situation vis-à-vis de la retraite anticipée est retenue pour déterminer le point de départ, si la demande réglementaire de retraite est reçue dans les 3 mois qui suivent la date de l'attestation.

Il est également possible, pour fixer la date d'effet de la retraite, de tenir compte d'une manifestation initiale de l'assuré, soit par courrier soit lors d'une visite à un point d'accueil retraite, par laquelle l'intéressé a exprimé le désir de connaître ses droits à retraite anticipée. La condition tenant au dépôt de la demande réglementaire de retraite dans les 3 mois qui suivent la date de l'attestation de droit, est ici applicable également.

Le site en ligne de la MSA diffuse ces règles à l'adresse de ses assurés, en les alertant sur la nécessité de ne prendre aucune décision de cessation d'activité avant d'être fixé sur leurs droits à retraite dans les régimes de base et complémentaire.

Ainsi, on constate que la date de délivrance de l'attestation de droits est essentielle, puisque c'est à compter de la réception de ce document que l'assuré peut déposer l'imprimé réglementaire de demande de retraite anticipée en raison du handicap.

Il importe que la caisse de retraite instruisse avec diligence la demande de situation adressée par l'assuré, dans la mesure où ce dernier ne peut cesser son activité, condition *sine qua non* du service d'une pension, avant d'être fixé sur ses droits.

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

Il s'agit, 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 la délivrance d'informations exactes et cohérentes à l'utilisateur, lui permettant d'avoir une connaissance précise de ses droits et obligations (Soc. 30 novembre 2004, pourvoi n°03-30351. Civ ; 2^{ème}, 10 novembre 2011, pourvoi n°10-24099 ; Civ. 2^{ème}, 9 novembre 2017, pourvoi n° 16-20114).

La mission de service public dévolue aux organismes de sécurité sociale, suppose en outre de leur part une instruction diligente des demandes de prestations dont ils sont saisis.

Il s'agit non seulement de ne pas faire subir une attente déraisonnable à l'utilisateur mais aussi, et surtout, d'assurer un accès rapide et effectif à ses droits, a fortiori de ne pas les lui faire perdre.

On constate, en examinant la jurisprudence, que ce champ d'obligations tend à concerner l'ensemble des opérateurs qui interviennent pour la couverture des risques relevant de la prévoyance et de la retraite. Tant les manquements aux obligations d'information et de conseil (Soc., 29 mars 1990, Bull. 1990, V, n° 151, pourvoi n° 87-14.550 ; 1^{re} Civ., 24 février 2004, pourvoi n° 02-14.406 ; Soc., 5 avril 2006, pourvoi n° 04-42.105 ; Soc., 12 mars 2008, pourvoi n° 07-40.665 ; 1^{re} Civ., 10 juin 1986, Bull. 1986, I, n° 157, pourvoi n° 85-10.703), que la gestion défaillante des dossiers individuels de leurs affiliés (Soc., 30 mai 1996, Bull. 1996, V, n° 217, pourvoi n° 94-16.007) sont de nature à engager leur responsabilité.

Le possible engagement de la responsabilité civile des organismes de sécurité sociale répond à un impératif tant juridique que d'équité, dans la mesure où le caractère d'ordre public généralement attaché aux règles du droit de la sécurité sociale, interdit au juge d'en écarter l'application en raison des fautes commises par l'organisme dans ses rapports avec l'utilisateur. « *La condamnation de l'organisme à indemnité, une indemnité au besoin égale au montant des droits litigieux, vient ainsi compenser, en quelque sorte, la perte des droits aux prestations à laquelle l'utilisateur a été exposé à raison des fautes commises par l'organisme* » (cf. : rapport annuel de la cour de cassation précité).

En l'espèce, il apparaît que la caisse MSA a tout d'abord été dans l'incapacité non seulement d'informer son affilié, mais également de l'accompagner dans ses démarches en vue de pouvoir bénéficier du dispositif de retraite anticipée en raison du handicap, auquel l'intéressé pensait pouvoir accéder eu égard aux modifications apportées par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

Ensuite, une fois que l'assuré dans le cadre de nombreux échanges « informels » tant avec l'agence de Périgueux que celle d'Agen, a eu communiqué l'ensemble des justificatifs relevant non seulement de la réglementation applicable, mais encore des éléments de sa situation personnelle le rendant éligible au dispositif (conditions de carrière et de handicap), la caisse n'a pas été en mesure de lui permettre d'accéder au dispositif dès le 1^{er} octobre 2015, date à laquelle il réunissait l'ensemble des conditions d'accès.

Lors de la réception de la demande d'attestation de situation adressée par Monsieur X au mois d'août 2015, la caisse, connaissant le dossier eu égard à l'ensemble des démarches accomplies auparavant par l'assuré, aurait dû l'instruire avec diligence afin de délivrer l'attestation de droits et le formulaire de demande de retraite dans un délai permettant à l'utilisateur de bénéficier du dispositif à la date à laquelle il en réunissait les conditions.

Au lieu de cela, la caisse a mis 15 mois à instruire la demande d'attestation, et a écrit à l'assuré le 14 novembre 2016 seulement, pour l'informer de son droit à la retraite anticipée à raison de son handicap depuis le 1^{er} octobre 2015, à condition d'avoir cessé son activité à cette date.

La caisse ne peut considérer que l'assuré devait décider de cesser son activité sans garantie du versement d'un revenu de substitution, attitude qui est absolument contraire aux recommandations de prudence formulées, à juste titre, sur le site en ligne de la MSA (extrait de l'information donnée en ligne : P.J. n°5).

Le délai de traitement anormalement long de la demande de service d'une pension au titre de la retraite anticipée, malgré les diligences préalables de l'assuré, lui a fait perdre la possibilité d'accéder à ce dispositif dès la date à laquelle il en remplissait toutes les conditions.

La faute, et le préjudice en résultant, sont de nature à entraîner un engagement de la responsabilité de la caisse de retraite.

2°) L'engagement de la responsabilité de la caisse de retraite justifiant l'indemnisation du préjudice en résultant

Monsieur X a été privé de la possibilité de cesser son activité professionnelle dès le mois d'octobre 2015 en raison de son handicap, et du service d'une pension de retraite à compter de cette date.

Ce préjudice s'analyse en une perte de chance, en l'occurrence la perte de chance de bénéficier d'un dispositif de retraite anticipée à compter du 1^{er} octobre 2015.

Selon une analyse qui fait consensus, « toute perte de chance fera (fait) l'objet d'une réparation à proportion de l'éventualité favorable perdue ». La réparation d'une perte de chance s'opère par l'attribution de « la valeur de l'avantage, pondérée par la probabilité de sa réalisation » (Cl. Grare-Didier, « Du dommage », in « Pour une réforme du droit de la responsabilité civile », Dalloz, 2011, p. 141).

Si la probabilité de survenance de l'événement est faible, l'indemnisation tout en étant admise, doit être particulièrement, car proportionnellement, limitée. À l'inverse, si la probabilité de survenance de l'événement est forte, la pondération de l'avantage perdu, pour déterminer le préjudice, doit être faible.

En l'espèce, indépendamment du préjudice tiré du maintien en activité professionnelle de Monsieur X, là où il était en droit de la cesser en raison de son handicap, l'avantage perdu est constitué par la pension de retraite qu'il aurait pu percevoir entre le 1^{er} octobre 2015 et le 1^{er} mars 2017.

La détermination du préjudice en résultant, au titre de la perte de chance, suppose une pondération très faible du montant de la pension puisque l'entrée dans le dispositif de retraite anticipée avait une chance quasi certaine de se réaliser au 1^{er} octobre 2015, dès lors que l'organisme de retraite faisait savoir « dans les temps » à l'intéressé, qu'il en réunissait les conditions à cette date.

Dans ces conditions, il paraît conforme à la règle d'indemnisation de la perte de chance, de considérer que le préjudice de Monsieur X doit être réparé par le versement du montant des arrérages de pension « perdus » entre le 1^{er} octobre 2015 et le 1^{er} mars 2017, pondéré par un coefficient de probabilité de réalisation de 98%.

En considération de ces éléments, le Défenseur des droits recommande à la caisse MSA Y de réparer le préjudice qu'elle a causé à Monsieur X en lui versant les arrérages de pension qu'il aurait pu percevoir entre le 1^{er} octobre 2015 et le 1^{er} mars 2017, diminués de 2% de leur montant.

Le Défenseur des droits demande à la caisse MSA de le tenir informé des suites données à cette recommandation, dans un délai de deux mois courant à compter de la réception de la présente décision.

Jacques TOUBON

Liste des pièces jointes

- 1°) Copies écran du dossier informatique de Monsieur X
- 2°) courrier de la MSA du 14 novembre 2016
- 3°) courrier de Monsieur X du 22 avril 2017
- 4°) notification de la décision de la commission de recours amiable du 2 août 2018
- 5°) extrait de l'information délivrée sur le site en ligne de la MSA