
Décision du Défenseur des droits n°2019-315

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 la sécurité sociale ;

Vu l'article 6 § 3 a) de l'annexe I à la Convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947 ;

Vu l'article 30 § 1 de l'annexe A à l'Accord national interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 ;

Vu la décision du Défenseur des droits n°2018-282 ;

Vu l'injonction adressée à l'AGIRC ARRCO le 28 mai 2019 ;

Vu la réponse apportée par l'AGIRC ARRCO par courrier du 24 juin 2019 ;

Saisi par Madame X, qui estime que ses droits d'usager du service public de l'assurance vieillesse complémentaire ont été méconnus ;

Décide d'établir le présent rapport spécial en l'absence de suivi de la recommandation formulée dans sa décision n°2018-282 ;

Invite l'AGIRC ARRCO à produire ses observations avant de rendre public ce rapport, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Rapport spécial

En application des dispositions de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Les faits

Ses droits à l'assurance vieillesse complémentaire étant gérés par le groupe de protection sociale IRCCEM, Madame X a déposé auprès de celui-ci une première demande de retraite complémentaire au début de mois de mars 2013, dont il lui a été accusé réception par courrier du 5 mars 2013.

Elle a retourné le dossier complété et les pièces sollicitées à l'adresse spécialement mentionnée à cet effet sur les documents transmis .

Deux courriers de relance lui ont été adressés, les 26 mars et 16 avril 2013, auxquels elle n'a pas prêté attention dès lors qu'elle avait déjà envoyé les documents.

Elle a contacté l'IRCCEM par téléphone quelques mois plus tard, et appris que son courrier n'avait pas été reçu. Son interlocuteur a alors enregistré une « nouvelle » demande, datée du 19 décembre 2013, à laquelle il a attribué le même numéro d'enregistrement qu'à la première demande.

Madame X a de nouveau complété et envoyé son dossier à l'IRCCEM avec les pièces requises.

Madame X n'a pas eu de nouvelles par la suite.

Au cours de l'année 2014, elle a contacté l'IRCCEM par téléphone pour être informée de l'état d'avancement de son dossier. Il lui a alors été répondu que son dossier suivait son cours mais qu'il lui fallait être patiente, les services ayant pris beaucoup de retard dans le traitement des dossiers.

L'intéressée a ensuite connu des problèmes de santé l'ayant empêchée d'assurer le « suivi » de ses dossiers administratifs.

Le 7 décembre 2016, étant toujours sans nouvelles de sa demande, elle a de nouveau téléphoné à l'IRCCEM et a alors appris que son dossier, « inconnu » des services, avait dû être clos.

Elle a alors formé une troisième demande sur le site internet de l'organisme.

Les droits ARCCO ont été liquidés à la suite de cette demande, dont la date de prise d'effet a été fixée au 1^{er} avril 2017.

Par courrier du 6 avril 2017 adressé au centre de traitement CICAS d'ESTRES (37), l'intéressée a sollicité que la prise d'effet de ses droits ARCCO soit fixée au premier jour suivant sa première demande, au 1^{er} avril 2013.

Aucune réponse ne lui a été apportée.

C'est dans ces conditions que Madame X a saisi le Défenseur des droits.

Instruction de la réclamation

Le 5 septembre 2017, les services du Défenseur des droits ont adressé un courriel à la Direction des affaires réglementaires et juridiques à la fédération de l'AGIRC ARRCO (ci-après DRJ), afin de solliciter un réexamen de la situation de l'intéressée et, dans l'hypothèse où il ne serait pas favorable, d'avoir communication des motifs fondant la position retenue.

Par courriels du 4 octobre 2017, puis du 19 décembre 2017, la DRJ a fait savoir que la date d'entrée en jouissance des droits ARRCO ne pouvait être modifiée en l'état du dossier de Madame X, cette dernière n'ayant pas retourné dans le délai l'imprimé réglementaire signé et les documents nécessaires à la liquidation, malgré plusieurs relances.

L'organisme a précisé que les processus de liquidation étaient annulés automatiquement à l'issue de trois relances réglementaires effectuées par l'institution concernée ou par le CICAS, les dossiers ne pouvant être maintenus ouverts sans limite dans le temps.

Par un courrier du 23 mai 2018, les services du Défenseur des droits ont adressé à la Direction de l'AGIRC ARRCO une note récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels il apparaissait que la date retenue pour l'entrée en jouissance de la pension de retraite complémentaire de Madame X, méconnaissait ses droits d'usager d'un service public de sécurité sociale.

En réponse la fédération, aux termes d'un courrier en date du 17 juillet 2018, a exposé les raisons pour lesquelles il considérait ne pas devoir modifier sa position.

Ces raisons laissant intacte son analyse, le Défenseur des droits a adressé à l'AGIRC ARRCO la décision n° 2018-282, portant recommandation de fixer la date de prise d'effet de la pension de retraite complémentaire de Madame X, au premier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel sa demande de liquidation a été reçue, soit au 1er avril 2013.

Le Défenseur des droits a demandé à l'AGIRC ARRCO de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de sa décision.

Faute de suite donnée à sa décision dans le délai imparti, le Défenseur des droits a adressé à l'AGIRC ARRCO une injonction, en date du 28 mai 2019.

Par courrier du 24 juin 2019, l'AGIRC ARRCO a informé le Défenseur des droits des éléments en considération desquels elle estimait avoir fait une juste application de la réglementation en fixant la date d'effet de la pension, de sorte qu'elle n'entendait pas modifier celle-ci suivant les termes de sa recommandation.

Les éléments ainsi apportés ne modifiant pas son analyse, le Défenseur des droits établit le présent rapport spécial, qui est communiqué à l'AGIRC ARRCO. Ce rapport spécial sera rendu public, conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011.

Analyse juridique

L'examen de la réglementation applicable en matière d'entrée en jouissance des avantages vieillesse, et l'esprit qui gouverne cette matière, conduisent à penser que Madame X est fondée à solliciter la modification de la date de prise d'effet de sa pension de retraite complémentaire.

Il convient d'examiner les règles instituées pour la détermination de la date d'entrée en jouissance des prestations vieillesse dans le cadre du régime général de sécurité sociale, avant d'en venir à la réglementation instituée par l'AGIRC ARRCO, sur cette question, s'agissant des prestations de retraite complémentaire.

Selon l'article R. 351-34 du Code de la Sécurité sociale, « *les demandes de liquidation de pension sont adressées à la caisse chargée de la liquidation des droits à prestations de vieillesse (...) dans les formes et avec les justifications déterminées par arrêté du ministre chargé de la Sécurité sociale. Il est donné au requérant récépissé de cette demande et des pièces qui l'accompagnent* ».

L'article R. 351-37 du même code dispose que « *chaque assuré indique la date à compter de laquelle il désire entrer en jouissance de sa pension, cette date étant nécessairement le premier jour d'un mois et ne pouvant être antérieure au dépôt de la demande* ».

La jurisprudence a institué la solution suivant laquelle lorsque la caisse a reçu une demande de retraite, le droit à pension doit être ouvert au 1^{er} jour du mois suivant la réception de cette demande, peu important la remise tardive de l'imprimé réglementaire : « *dès lors qu'il était établi que la Caisse avait bien reçu le 19 juillet 1993 la demande de pension de retraite de M. X..., la circonstance que celui-ci ait transmis tardivement l'imprimé réglementaire (5 ans plus tard, l'assuré disant ne pas avoir reçu l'imprimé à la suite de sa demande déposée en 1993) ne pouvait avoir pour effet de le priver de son droit à pension à compter du premier jour du mois suivant la réception de la demande par la Caisse* » (Civ. 2^{ème}, 22 février 2005, pourvoi n° 03-17222).

La Cour de cassation a ensuite plus clairement posé le principe suivant lequel « *la demande de pension formulée initialement par lettre simple suffit à fixer dans le temps les droits de l'assuré dès lors qu'elle a été régularisée ensuite par l'imprimé réglementaire* ».

Ce principe a été énoncé pour fixer la date d'effet tant des droits à réversion, au visa des articles R. 173-4-1, R. 353-7 et R. 354-1 du code de la sécurité sociale (Civ. 2^{ème}, 8 octobre 2015 (pourvoi n°14-23206, publié au bulletin n°328), que des droits personnels au visa des textes cités plus haut (Civ. 2^{ème}, 15 mars 2012, pourvoi n° 10-10111, publié au bulletin n°50 ; Civ. 2^{ème}, 30 mars 2017, pourvoi n°16-13308, publié au bulletin).

Ce principe semble avoir vocation à s'appliquer également pour l'entrée en jouissance des droits à retraite complémentaire.

La réglementation de l'AGIRC ARRCO, selon son guide publié en 2016, prévoit que « *la date d'effet des allocations est, en principe, fixée au premier jour du mois civil qui suit celui de la demande de liquidation des droits formulée par le participant, dès lors que les conditions d'ouverture des droits sont réunies : commun aux régimes AGIRC et ARRCO, ce principe est expressément prévu par les textes de base de chaque régime* » (cf dans le guide : X.1 Date d'effet des allocations ; X.1.1 ; Date d'effet des allocations de droits directs ; X.1.1.1 Principes généraux)

Ainsi, pour les droits AGIRC, la Convention collective nationale du 14 mars 1947 dispose (article 6 § 3 a de l'annexe I à la Convention) :

« L'allocation prend effet au premier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel la demande de liquidation a été déposée (sauf application des dispositions particulières définies dans une délibération de la Commission paritaire), dès lors que les conditions d'ouverture des droits sont réunies ».

S'agissant des droits ARRCO, l'article 30 § 1 de l'annexe A à l'Accord du 8 décembre 1961 prévoit :

« [...] L'allocation prend effet au premier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel la demande de liquidation a été déposée (sauf application des dispositions particulières définies dans une délibération de la Commission paritaire), dès lors que les conditions d'ouverture des droits sont réunies [...] ».

Le guide de l'AGIRC ARRCO précise, en ce qui concerne la réception de la demande :

« La date de réception de la demande de liquidation enregistrée par une institution de l'un des deux régimes, ou par un CICAS, vaut pour la détermination de la date d'effet des droits dans les deux régimes. À noter que depuis janvier 2005, un formulaire de demande de retraite complémentaire commun aux régimes AGIRC et ARRCO est utilisé.

Il est recommandé d'apprécier, de façon libérale, la forme selon laquelle les demandes sont présentées. En effet, toute manifestation d'intention de bénéficiaire d'une retraite complémentaire doit être considérée comme une demande de liquidation, qu'il s'agisse d'une démarche effectuée directement par l'intéressé, ou par l'intermédiaire d'un tiers mandaté. »

Cette interprétation des textes relatifs à la date d'effet des droits en matière de retraite complémentaire s'oriente donc, tout comme la jurisprudence précitée rendue en matière d'assurance vieillesse de base, vers une conception non formaliste et « libérale » de la demande de liquidation, en tant qu'elle fixe, dans le temps, les droits de l'assuré.

La jurisprudence rendue au sujet des avantages de retraite des régimes de base, paraît devoir s'appliquer par analogie aux prestations de retraite complémentaire. Celles-ci, s'agissant de la fixation de la date d'entrée en jouissance, n'appellent pas un traitement différent eu égard aux dispositions précitées de la réglementation AGIRC ARRCO.

C'est, au demeurant, la solution préconisée par la doctrine même de la Direction des Affaires Réglementaires et Juridiques (DRJ) de l'AGIRC ARRCO.

En effet dans un commentaire de l'arrêt de la deuxième Chambre civile de la Cour de cassation du 30 mars 2017 (pourvoi n° 16-13308, publié au bulletin) dans lequel il a été jugé que c'était la date de réception de la demande de liquidation de la retraite de base qui servait de référence pour fixer la date d'effet, non celle du dépôt de l'imprimé réglementaire Cerfa de demande de retraite, la DRJ indique que les accords de retraite complémentaire sont exempts d'ambiguïté (départ de l'allocation au « premier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel la demande de liquidation a été déposée », sauf exceptions expressément visées par les délibérations des commissions paritaires), et que dans la mesure où une simple lettre de demande de retraite suffit pour fixer le point de départ de la retraite, la solution appliquée par l'AGIRC ARRCO dans les mêmes circonstances de dépôt dissocié de la demande de retraite initiale et de l'imprimé standardisé de demande de retraite complémentaire, serait conforme à celle préconisée par la Cour régulatrice (Les Cahiers de la retraite complémentaire, Liquidation : date d'effet de la retraite, publication du 13 octobre 2017, commentaire de Sophie Michas, DRJ).

Il est manifeste que l'idée qui guide la réglementation, tant dans le cadre de l'assurance vieillesse de base que dans celui de l'assurance vieillesse complémentaire, est de fixer l'entrée en jouissance des droits par référence à la manifestation de volonté de l'assuré de les faire liquider - **sous réserve que les conditions d'ouverture des droits soient réunies à cette date** – peu important la date à laquelle les imprimés réglementaires et pièces nécessaires à la liquidation sont retournées.

Aucune des dispositions régissant les modalités de liquidation des pensions ne paraît pouvoir fonder une décision de rejet d'une demande de retraite, ou une mesure de fermeture définitive d'un dossier de demande de liquidation, au motif de la non-fourniture de l'imprimé Cerfa ou réglementaire de demande de retraite, ou de l'un ou plusieurs des éléments/documents nécessaires à l'étude et la liquidation des droits.

À cet égard, il faut distinguer la gestion du dossier de liquidation, des droits eux-mêmes. Les contraintes de gestion des organismes ne peuvent venir modifier le contenu des droits.

Le défaut de fourniture de pièces nécessaires à l'instruction de la demande de liquidation ne peut entraîner une décision emportant la perte de la fixation dans le temps de la date d'ouverture du droit à pension.

Certes, l'absence d'éléments nécessaires à la détermination des droits fait obstacle à la mise en œuvre des opérations de liquidation. Aucun droit ne peut être ouvert.

Mais cette absence ne saurait pouvoir fonder en droit, une décision de rejet de la demande ou de fermeture du dossier, entraînant la nécessité d'introduire une nouvelle demande de liquidation de retraite et par conséquent, le report de la date de prise d'effet du droit.

En cas de demande de liquidation non suivie de la communication des éléments nécessaires à cette opération, l'organisme qui ne peut ouvrir les droits, doit suspendre l'instruction de la demande.

Le cas échéant, il liquidera les droits après que les pièces lui auront été adressées. S'il apparaît alors que les conditions de fond du droit à pension étaient réunies à la date de la demande, il doit retenir comme date d'effet de la pension, celle du premier jour du mois qui suit la réception de cette demande.

Les contraintes de gestion ou d'organisation des organismes en charge du service des prestations vieillesse, ne sont pas de nature à mettre en échec le droit de l'usager de voir la date d'entrée en jouissance de sa pension fixée au 1^{er} jour du mois suivant celui durant lequel sa demande de liquidation a été réceptionnée.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'avance la Direction de l'AGIRC ARRCO dans son courrier du 17 juillet 2018, la différence existant entre les circonstances de l'espèce et celles ayant donné lieu à la jurisprudence précitée, n'interdit nullement l'analogie du raisonnement juridique, et l'identité de la solution qui, dans chacune de ces situations, s'impose en droit.

Le fait que la jurisprudence en cause ait été rendue à l'occasion de retards dans l'envoi de l'imprimé réglementaire, alors que le retard en l'espèce concerne - également - l'envoi de pièces, est inopérant en droit.

En effet, outre que les arrêts cités ne précisent pas si l'envoi de l'imprimé réglementaire était ou non accompagné des pièces justificatives requises pour la liquidation - ce qui est très probable, l'imprimé et les pièces étant généralement envoyés en un seul et même envoi - il est indifférent, en droit, que l'élément manquant ou les éléments manquants pour la

liquidation, concernent un imprimé réglementaire formalisant la demande ou des pièces nécessaires à la détermination des droits.

Dans tous les cas, il manque à l'organisme, à la suite d'une demande de liquidation formée par un assuré, un ou plusieurs éléments indispensables à la mise en œuvre des opérations de liquidation.

Cette absence justifie la mise en suspens du traitement de la demande, non la disparition du droit né de la manifestation de volonté de liquider l'avantage vieillesse, de voir la date de prise d'effet de cet avantage fixée en fonction de celle de la réception de cette manifestation de volonté.

*

Les considérations qui selon l'AGIRC ARRCO, empêchent le maintien dans le temps de ce droit « à la date de prise d'effet » dans l'attente de la fourniture des éléments nécessaires à la liquidation, sont les suivantes : la mise en œuvre d'une procédure réglementaire interne, l'indépendance des régimes de retraite de base et complémentaire, et l'égalité de traitement des assurés.

Ces considérations feraient obstacle au suivi de la recommandation du Défenseur des droits.

La procédure réglementaire évoquée par l'AGIRC ARRCO, consiste à annuler une demande de pension qui ne serait pas suivie de la communication des éléments nécessaires à la liquidation, malgré l'envoi de trois relances par l'institution de retraite complémentaire. La fédération n'indique pas le fondement juridique de cette procédure, fondement dont elle tirerait une « légitimité » l'autorisant à faire obstacle à la règle fixée par les accords paritaires régissant les régimes concernés, suivant laquelle la date d'entrée en jouissance de la pension est celle premier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel la demande de liquidation a été déposée.

À cet égard, l'AGIRC ARRCO invoque une lettre ministérielle du 17 juin 1971, relative au régime d'assurance vieillesse de base, selon laquelle une demande de liquidation adressée par lettre simple ne permet de fixer la date d'effet de la pension, qu'à la condition que la demande formulée sur l'imprimé réglementaire soit adressée dans les trois mois.

Selon une jurisprudence constante, une lettre ministérielle, pas plus qu'une circulaire, n'est de nature à mettre en échec l'application d'une norme de valeur supérieure (Soc. 27 février 2003, pourvoi n°01-21324, bulletin des arrêts de la cour de cassation –ci-après Bull. - partie V, n° 74 p. 69 ; Civ. 2ème, 11 juin 2009, pourvoi n°08-14508 ; Civ. 2ème, 16 septembre 2003, pourvoi n°02-30658, Bull. 2003 II, n°270 ; Civ. 2ème, 14 mars 2007, pourvoi n°06-12139, Bull. 2007, II, n°65 ; Civ. 2ème, 14 janvier 2010, pourvoi n°09-11450, Bulletin II, n°8 ; Civ. 2ème, 18 février 2010, pourvoi n°09-12206, Bull. II, n°38 ; Civ. 2ème, 21 septembre 2017, pourvoi n° 16-19989).

Or, comme le rappelle l'AGIRC ARRCO, les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARCCO sont régis par les règles instituées par les partenaires sociaux par voie d'accords. Ces derniers, on l'a vu, fixent la date d'entrée en jouissance de la pension au premier jour du mois qui suit la demande de liquidation. Une lettre ministérielle, pas plus qu'une procédure réglementaire interne dont la source normative n'est pas identifiée, ne sauraient modifier cette règle fixée par les partenaires sociaux.

La procédure mise en place par l'AGIRC ARRCO, consistant à « anéantir » la demande de liquidation si elle n'est pas suivie de la fourniture des éléments nécessaires dans un certain délai, produit l'effet d'une déchéance de droit, en l'occurrence du droit issu de la règle fixée par les accords paritaires, de voir fixer la date d'effet de la pension à une certaine date.

Une telle déchéance de droit ne peut intervenir que si elle est expressément prévue par un texte lui-même issu d'un accord paritaire.

Par ailleurs, l'AGIRC ARRCO indique que les régimes de retraite de base et complémentaire sont indépendants et procèdent de réglementations distinctes, de sorte que l'on ne saurait considérer que la jurisprudence rendue pour l'application du premier régime, ne saurait être étendue à l'autre. Cette indépendance des régimes de retraite ne les empêche pas de partager certains principes ou règles, dont précisément celle de la fixation de la date d'entrée en jouissance de la pension, question à l'égard de laquelle les régimes partagent des préoccupations identiques. C'est pourquoi au demeurant, la direction juridique de l'AGIRC ARRCO en commentant la jurisprudence évoquée plus haut relative à la date d'effet des pensions du régime de base, considérait qu'une solution semblable devrait s'appliquer en matière de retraite complémentaire, les textes paritaires posant une règle identique à celle de la retraite de base (Cf. *infra* p.4).

Enfin, la préoccupation manifestée par l'AGIRC ARRCO, de garantir l'égalité de traitement des usagers des régimes de retraite complémentaire, ne contredit pas la recommandation du Défenseur des droits, bien au contraire. Celui-ci souhaite en effet que les institutions de retraite complémentaire maintiennent « ouverts » les dossiers de demande de retraite de tous les usagers, nonobstant la circonstance, le cas échéant, que certains tardent à fournir l'intégralité des éléments nécessaires aux opérations de liquidation. L'égalité de traitement des usagers implique que tous voient la date d'effet de leur pension fixée au premier jour du mois qui suit le dépôt de leur demande de retraite, dès lors qu'à cette date ils en remplissent les conditions d'attribution de fond - peu important la date à laquelle intervient la liquidation de leur pension.

Sur ce dernier point, il faut préciser que le jeu de la prescription du paiement de la pension de retraite (article 2224 du code civil : prescription quinquennale), permet d'empêcher que les institutions de retraite se retrouvent dans la situation de devoir payer des arrérages de pension sur des périodes excessivement longues, ce qui serait source d'insécurité financière pour les régimes.

Ainsi, en l'état actuel des textes, les institutions de retraite complémentaire ne peuvent « annuler », de leur propre et seul chef, une demande de retraite au motif que l'intégralité des pièces nécessaires à la liquidation n'a pas été fournie dans un certain délai. Ce faisant, elles mettent en œuvre une déchéance de droit à laquelle aucun texte ne les autorise.

En considération de ces observations, le Défenseur des droits recommande à nouveau en conséquence, à l'AGIRC ARRCO, de fixer la date de prise d'effet de la pension de retraite complémentaire de Madame X au premier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel sa demande de liquidation a été reçue, soit au 1^{er} avril 2013.

Il lui demande de le tenir informé de la suite donnée à cette recommandation, dans un délai de deux mois courant à compter de la notification de la présente décision.

À l'issue de ce délai, le Défenseur des droits rendra public le présent rapport spécial, accompagné le cas échéant, des observations présentées par l'AGIRC ARRCO.

Jacques TOUBON