

Paris, le 6 mars 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-014

Le Défenseur des droits,

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 la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu 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 ;

Vu la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer ;

Saisi par de nombreux assurés qui estiment avoir subi des défaillances dans le service de leurs prestations, notamment dans le cadre de la liquidation de leurs droits à pension de retraite, à pension de réversion ou à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ; prend acte des mesures annoncées par l'organisme et demande :

- à l'organisme d'assurance retraite de lui communiquer :

- les instructions internes et notes de service permettant d'attester la mise en place des nouvelles consignes en vigueur,
- les éléments permettant de justifier la réunion régulière de la commission de recours amiable (CRA), notamment le procès-verbal de la dernière séance de la CRA accompagné du calendrier des prochaines séances ;

- le bilan chiffré de l'évolution des dossiers en attente de liquidation (droit personnel, droit dérivé et ASPA) arrêté au 1^{er} avril 2020.
- à la CNAV de veiller à ce que les engagements pris par l'organisme d'assurance retraite soient effectivement mis en œuvre et que les recommandations du Défenseur des droits soient suivies d'effet.

Jacques TOUBON

Prise d'acte portant recommandation en application 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 relevant d'un organisme d'assurance retraite, notamment en ce qui concerne la branche vieillesse.
2. Ainsi, ces assurés demeurent parfois depuis plusieurs années dans l'attente de la liquidation de leurs droits à pension de retraite, pension de réversion ou à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).
3. Les délais de traitement relevés ont des conséquences financières et morales préjudiciables pour ces personnes.
4. Pire encore, la plupart des réclamations instruites par les services du Défenseur des droits font état de l'absence d'accusé de réception des demandes de pension, lorsque ces dernières sont transmises par courrier, ou encore de récépissé de dépôt de la demande lorsque les assurés se présentent dans les locaux de l'organisme d'assurance retraite.
5. Or ces pratiques - défaut d'accusé de réception ou de récépissé – contraires aux dispositions des articles R.351-34 et R.354-1 du code de la sécurité sociale privent les assurés de disposer de la preuve du dépôt de leur demande. L'entrée en jouissance de leur pension est alors reportée de plusieurs mois sans rétroactivité possible.
6. Certains assurés précisent aussi que leur est opposée l'incomplétude de leur dossier sans jamais avoir eu connaissance des pièces manquantes à fournir ni du délai précédant la suspension du traitement de leur demande de prestation. D'autres précisent faire l'objet de demandes répétées de pièces justificatives alors qu'ils ont fourni à plusieurs reprises les documents demandés.
7. Enfin, les assurés font également part du défaut d'examen de leur réclamation déposée auprès de la commission de recours amiable (CRA) de l'organisme d'assurance retraite.
8. Face à ce constat alarmant, le Défenseur des droits a rappelé à l'organisme d'assurance retraite, par courrier en date du 10 juillet 2019, les obligations qui s'imposent à elle et notamment celle d'assurer un accès effectif aux droits des assurés.
9. Le directeur de l'organisme y a répondu par courrier du 25 octobre 2019 en précisant les mesures mises en place pour remédier à ces difficultés.
10. Interrogée en parallèle par le Défenseur des droits, la Caisse nationale d'assurance vieillesse nous a fait part, dans son courrier du 21 août 2019, d'éléments de réponse, ces derniers au demeurant imprécis.
11. Cependant, il apparaît important de rappeler les obligations qui pèsent sur les organismes sociaux.
12. S'agissant en premier lieu des conditions de recevabilité des demandes de pension de retraite, les dispositions des articles R.351-34 CSS, relatif aux demandes de droit personnel et R.354-1 CSS relatif aux modalités de la demande de pension de réversion, prévoient expressément qu'il est donné à l'assuré récépissé de sa demande.

13. Cette obligation s'inscrit dans le cadre de l'obligation générale de l'administration de délivrer un accusé de réception prévue à l'article L.114-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et s'applique à l'ensemble des prestations (droit personnel, droit dérivé et ASPA).
14. Découle de cette obligation, celle de préciser dans le courrier accusant réception de la demande de prestation les informations et pièces manquantes au dossier ainsi que le délai de production de ces dernières (article L.114-5 du CRPA).
15. Or, les défaillances constatées dans les réclamations montrent que les assurés sont privés de ces éléments, ce que l'organisme d'assurance retraite reconnaît par ailleurs.
16. S'agissant en second lieu de l'accès aux voies de recours, conformément aux dispositions de l'article R.142-1 CSS, les recours formés contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale sont soumis à une commission de recours amiable (CRA) constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme.
17. Cette commission doit être saisie dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision contre laquelle les intéressés entendent former un recours.
18. La CRA instruit les recours dont elle est saisie, y compris, lorsqu'en l'absence de décision explicite au bout de deux mois (depuis le 1^{er} janvier 2019, article R.142-6 CSS), l'assuré a saisi le Tribunal judiciaire.
19. Or, tel n'est pas le cas dans de nombreux dossiers soumis au Défenseur des droits. On constate ainsi qu'aucune décision de la CRA ne semble rendue dans ces dossiers, laissant présumer l'absence de réunion de cette instance.
20. Enfin, les retards de liquidation des prestations constatés sont contraires aux dispositions de l'article L.351-1 du code de la sécurité sociale qui précise que « l'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation ».
21. Ces défaillances ont pour effet de méconnaître les dispositions de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) « 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. (...) ».
22. Les prestations sociales, qu'elles soient contributives ou non, constituent des droits patrimoniaux au sens de l'article 1^{er} du protocole n° 1 précité et entrent ainsi dans le champ d'application de la CEDH.
23. La loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer est d'ailleurs venu rappeler, en son article 1, que l'égalité réelle est inscrite dans la loi comme un droit pour les populations des Outre-mer et une priorité pour la Nation. Les pouvoirs publics s'engagent ainsi à résorber les écarts de niveau de vie et de développement qui existent entre les territoires ultramarins et l'Hexagone, pour mettre fin aux inégalités sur le territoire de la République.

24. Les défaillances d'un service public, celui de la sécurité sociale, auxquelles serait confrontée la population relevant de l'organisme d'assurance retraite, pourraient constituer une situation discriminatoire, au sens des dispositions de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations, en comparaison d'assurés résidents dans un autre département du territoire français, et ce en raison de la résidence.
25. En effet, les articles 1 et 2 de cette loi disposent que constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de 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 » notamment en matière de fournitures de biens et services, dans le champ de la protection sociale.
26. Enfin, les organismes investis d'une mission de service public doivent s'attacher 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 du seul fait de la constatation du mauvais fonctionnement de leurs services et des répercussions subies par leurs assurés.
27. Tenant compte de l'ensemble des rappels juridiques précités, le Directeur général par intérim de l'organisme d'assurance retraite, dans son courrier de réponse du 25 octobre 2019, a précisé les mesures mises en œuvre depuis son arrivée :
- Délivrance systématique des accusés de réception ;
 - Traitement ou réponse dans un délai maximum d'un mois pour les dossiers simples et/ou complexes ;
 - Traitement prioritaire des dossiers d'ASPA ;
 - Simplification des procédures relatives aux justificatifs de domicile à fournir (une seule pièce dorénavant) ;
 - Date d'effet de l'ASPA à la date de dépôt du dossier ;
 - Réunion de la commission de recours amiable tous les deux mois ;
 - Structuration du parcours du réclamant ;
 - Actions d'informations avec notamment des « journées retraite » sur le terrain.
28. Le Défenseur des droits prend acte des mesures annoncées par l'organisme comme permettant d'assurer « une gestion efficace, efficiente et qualitative des dossiers, dans le respect de la réglementation en vigueur ».
29. Cependant, afin de veiller à une application effective et pérenne des obligations incombant à l'organisme d'assurance retraite, le Défenseur des droits demande :
- à l'organisme d'assurance retraite de lui communiquer :
 - les instructions internes et notes de service permettant d'attester la mise en place des nouvelles consignes en vigueur,
 - les éléments permettant de justifier la réunion régulière de la commission de recours amiable (CRA), notamment le procès-verbal de la dernière séance de la CRA accompagné du calendrier des prochaines séances ;

- le bilan chiffré de l'évolution des dossiers en attente de liquidation (droit personnel, droit dérivé et ASPA) arrêté au 1^{er} avril 2020.
- à la CNAV de veiller à ce que les engagements pris par l'organisme d'assurance retraite soient effectivement mis en œuvre et que les recommandations du Défenseur des droits soient suivies d'effet.

Le Défenseur des droits demande à l'organisme d'assurance retraite et à la CNAV de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la présente décision.

Jacques TOUBON