

Paris, le 6 novembre 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-038

La Défenseure 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 les articles 1240 et 1241 du Code civil ;

Vu le Code de la sécurité sociale ;

Vu la décision du Défenseur des droits n°2019-059 du 28 février 2019;

Vu la réponse de la CNAV apportée par courrier du 6 juin 2019 ;

Vu l'injonction adressée à la CNAV le 18 novembre 2019 ;

Vu la réitération de cette injonction adressée par courrier du 18 juin 2020 ;

Vu l'absence de réponse de la CNAV à l'injonction réitérée de se conformer à la décision n°2019-059 ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à un indu de pension de réversion généré à son encontre ;

Décide d'établir le présent rapport spécial en l'absence de suivi de la recommandation formulée dans sa décision n° 2019-059 ;

Invite la CNAV 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.

Claire HÉDON

Rapport spécial

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

Rappel des faits

A compter du 1er avril 2008, Madame X a été bénéficiaire d'une pension de réversion servie par la caisse nationale d'assurance vieillesse (ci-après CNAV).

A la suite de la liquidation de sa retraite personnelle, le 1er octobre 2013, cet organisme lui a signifié, le 3 décembre 2013, un trop-perçu de pension de réversion d'un montant de 5 624,07 euros, couvrant la période du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre 2013.

Le 9 décembre 2013, la réclamante a saisi la commission de recours amiable (CRA) en contestation de l'indu. N'ayant pas de nouvelle de l'organisme, elle a réitéré les 25 janvier 2014 puis 22 avril 2015, les termes de sa contestation.

Le 24 juin 2015, la CNAV, après avoir été informée de la perception par Madame X d'un versement forfaitaire unique du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), en décembre 2014, a notifié un nouvel indu de pension de réversion, d'un montant de 6 913,39 euros, pour la période du 1er janvier 2014 au 31 mai 2015.

Au mois de juin 2015, le versement de la pension de réversion a été suspendu.

Madame X a de nouveau contesté devoir rembourser les sommes réclamées, le 30 juin puis le 31 octobre 2015.

La caisse a maintenu la totalité de la dette, par notification du 22 octobre 2015, sans en apporter l'explication à son assurée.

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

Instruction de la réclamation

Par courriel du 26 avril 2016, les services du Défenseur des droits ont contacté le service clientèle de l'organisme, afin de demander des explications relatives à la situation de Madame X, notamment les motifs et montants exacts des trop-perçus réclamés.

En réponse, le service s'est borné à indiquer, le 15 septembre 2016, que la contestation formée par l'intéressée le 31 octobre 2015, avait été transmise le 31 août 2016 à la commission de recours amiable (CRA). Aucune réponse n'a toutefois été apportée aux demandes d'explications, malgré de multiples relances téléphoniques auprès de l'attachée juridique chargée du dossier (appels des 16 et 23 mai, 6 et 8 juin 2017).

Entre-temps, Madame X a fait savoir que la CNAV sans l'en avoir préalablement informée, effectuait depuis le mois de mars 2017 des prélèvements sur sa pension de retraite, à hauteur de 234, 33 euros par mois, aux fins de remboursement des indus.

Par courrier du 14 juin 2017, les services du Défenseur des droits se sont de nouveau adressés à l'organisme afin de demander la suspension du recouvrement de la dette dans l'attente de l'instruction, par leurs soins, de la réclamation de l'assurée. Ils ont, par ailleurs, réitéré leur demande d'explications quant aux motifs du trop-perçu, et précisé que la saisine

de la CRA devait s'analyser comme une contestation de la décision de la caisse et non comme une demande de remise de dette.

Après deux relances, par lettre du 24 août 2017 puis par courriel du 31 août 2017, dans lesquelles était souligné l'ancienneté de la contestation initiale (9 décembre 2013), la CNAV a répondu, le 8 septembre 2017, que le dossier était en cours d'étude auprès de la CRA et que le recouvrement des deux trop-perçus était suspendu le temps de cette étude. La caisse n'a cependant apporté aucune explication relative à l'origine des trop-perçus.

Le 11 septembre 2017, Madame X ayant fait savoir que sa pension de retraite continuait de subir une retenue, il a été demandé à l'organisme de rendre effective la suspension annoncée du recouvrement.

Par courrier du 24 octobre 2017, Madame X a communiqué la décision rendue par la CRA le 11 octobre 2017, aux termes de laquelle la position de la caisse était maintenue.

Il en est ressorti que l'indu de 5 624,07 euros (ramené par la suite à 5 085 euros), couvrant la période du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre 2013, était lié à une erreur de la caisse tandis que l'indu de 6 913, 39 euros, correspondant à la période du 1^{er} décembre 2013 au 31 mai 2015, avait pour origine l'absence de déclaration par Madame X de l'ensemble de ses ressources.

Le constat de l'erreur commise par l'organisme et de sa gestion défailante du dossier a conduit les services du Défenseur des droits à solliciter, par courrier du 20 décembre 2017, une minoration du montant de la dette.

En l'absence de réponse de la caisse, malgré une relance effectuée le 6 mars 2018, le Défenseur des droits lui a adressé, par courrier du 13 juillet 2018, une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait que la demande de remboursement de l'indu de pension de réversion formée à l'encontre de Madame X au titre de la période courant du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre 2013, portait atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale, et lui causait un préjudice.

Ce courrier étant resté sans réponse, le Défenseur des droits a adressé à la CNAV la décision n° 2019-059 du 28 février 2019, portant recommandation de réparer le préjudice que son erreur a causé à l'assurée, en prenant à sa charge l'indu résultant des sommes en trop-versées au titre de la pension de réversion sur la période courant du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre 2013.

En réponse, par courrier du 6 juin 2019, l'organisme a fait savoir que les administrateurs de la CRA avaient décidé de maintenir la demande de restitution des sommes indument versées à Madame X.

Les éléments avancés ne modifiant pas son analyse, le Défenseur des droits, par courrier du 18 novembre 2019, a enjoint la CNAV de se conformer à la recommandation formulée dans sa décision n° 2019-059.

Faute de réponse, l'injonction a été réitérée par courrier du 18 juin 2020, avant qu'un rapport spécial ne soit établi.
Aucune suite n'a été donnée par l'organisme.

Discussion juridique

Il ressort de l'analyse de la décision de la commission de recours amiable qu'une erreur de la caisse est à l'origine de l'indu couvrant la période du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre

2013 (1°). Il appartient à l'organisme d'en assumer la responsabilité (2°), par l'indemnisation du préjudice en résultant pour l'assurée à hauteur du montant des sommes en trop versées (3°).

1°) L'erreur de la Caisse d'assurance retraite

Selon l'article L.353-1 du code de la sécurité sociale, le conjoint survivant d'un assuré décédé peut percevoir une pension de réversion si ses ressources sont inférieures à un plafond de ressources.

L'attribution de la pension de réversion se base sur un système déclaratif. Les ressources sont examinées en considération des informations portées par les assurés sur leur demande de pension de réversion, ou questionnaire de ressources, conformément aux dispositions prévues par la circulaire Cnav n° 2002-65 du 18 décembre 2002.

Un contrôle des ressources a lieu, à plusieurs âges donnés (55 ans, âge légal de départ en retraite, âge du taux plein), afin de vérifier l'exactitude des déclarations effectuées par les assurés.

En l'espèce, Madame X a régulièrement déclaré ses ressources conformément aux textes, tout d'abord ses salaires sur la période comprise entre le 1^{er} avril 2008 – date d'attribution de la pension de réversion – et le 30 septembre 2013, période durant laquelle elle était active, puis ses avantages vieillesse personnels à compter de son départ en retraite - le 1^{er} octobre 2013.

Or, il ressort de la décision de la CRA qu'à l'occasion de la révision de la pension de réversion consécutive à la liquidation de la retraite personnelle, la caisse s'est aperçue qu'elle avait commis une erreur en 2008, en omettant de prendre en compte le salaire du mois d'août 2008 pour le calcul des droits (page 6 de la décision – chapitre III – « *Sur la révision résultant de la notification du 4 décembre 2013* »). Cette omission a modifié le montant de la pension et provoqué le versement de sommes indues.

La commission de recours amiable de la CNAV a également précisé, dans sa décision (page 12), qu'à aucun moment, la caisse n'avait considéré que l'intéressée avait tenté de frauder, ou d'établir de fausses déclarations.

Ces éléments conduisent à penser que le trop-perçu de pension est dû, exclusivement, à une erreur de l'organisme, dont il ne peut, au regard de la complexité des modalités de calcul des droits, être reproché à l'intéressée de ne pas s'être aperçue.

2°) La responsabilité de l'organisme

La responsabilité des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole est régie par les règles du droit commun de la responsabilité extracontractuelle, autrement dit par les dispositions des articles 1240 et suivants du code civil, - anciennement articles 1382 et suivants du même code (Soc., 12 juillet 1995, Bull. 1995, V, n° 242, pourvoi n° 93-12.196).

L'article 1240 du code civil dispose : « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ».

L'article 1241 du même code prévoit pour sa part que : « *Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence* ».

La responsabilité de l'organisme est susceptible d'être engagée chaque fois que celui-ci manque aux obligations qui lui incombent dans l'exécution de ses missions de service public. Il en va ainsi, tout particulièrement, en cas de manquement aux obligations d'information (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752) et de conseil ou encore en cas de retard (Soc., 22 mai 1997, pourvoi n° 95-20.582) ou d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations. La Cour de Cassation a également jugé, dans un arrêt du 17 octobre 1996 (Chambre sociale, n° 94-13.097), que la caisse de sécurité sociale qui, par sa faute, cause à un assuré social un préjudice est tenue de le réparer.

Aux termes du rapport annuel de la Cour de cassation de 2009 (Troisième partie : Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation), il est souligné que le développement de la responsabilité civile des organismes de sécurité sociale doit être salué, dans la mesure où le caractère d'ordre public qui s'attache généralement aux règles du droit de la sécurité sociale, interdit d'en écarter l'application en raison des fautes commises par ces organismes dans leurs rapports avec les usagers.

En l'espèce, il apparaît que la CNAV disposait de tous les éléments pour procéder à un calcul exact des droits à réversion de Madame X.

En effet, il ressort de la décision de la commission que cette dernière avait bien déclaré son salaire du mois d'août 2008.

En omettant de tenir compte de cet élément, la caisse a commis une négligence qui engage sa responsabilité. Il en est directement résulté le versement d'une pension d'un montant supérieur à ce que les salaires de Madame X, régulièrement déclarés, lui donnaient droit.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 26 avr. 2018, n° 48921/13, Cakarevic c/ Croatie), a jugé, dans un cas de figure auquel s'apparente le cas d'espèce, que l'obligation de rembourser des prestations sociales (indemnités de chômage) versées à tort violait l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention (protection de la propriété), lorsque le bénéficiaire, atteint de problèmes de santé et confronté à une situation matérielle difficile, n'avait pas trompé les autorités sur sa situation et avait pu légitimement croire que les indemnités lui étaient versées à juste titre.

En l'espèce Madame X, qui avait déclaré l'ensemble de ses salaires en 2008, a pu être légitimement convaincue que les versements à son profit au titre d'une pension de réversion, étaient calculés à bon droit.

3°) Le préjudice causé à l'intéressée

Au vu des éléments présentés, il apparaît que l'indu de 5 085 euros trouve sa cause exclusive dans les défaillances de la caisse.

Le calcul erroné de la pension de réversion a engendré un trop-perçu d'un montant élevé, que Madame X est dans l'incapacité de rembourser.

Cette dernière, se fondant sur la croyance légitime que le montant de sa pension de réversion était exact et définitif, a organisé la gestion de son budget en conséquence depuis 2008. Or, 5 ans après la liquidation de ses droits de réversion, elle a été informée qu'elle n'avait plus aucun droit à réversion et qu'elle était redevable d'une dette de près de 11 000 euros, dont une partie est due exclusivement, à une erreur de la caisse.

Madame X, de ce chef, subit un préjudice financier important.

A ce préjudice, s'ajoutent l'inquiétude et l'incertitude dans lesquelles l'intéressée est plongée depuis la notification des indus. Elle a multiplié les demandes d'explication, contestations et sollicitations de remise de dette depuis 2013, demandes auxquelles la CNAV n'a donné suite qu'à la fin de l'année 2017.

Madame X, habituée à gérer son budget avec rigueur et anticipation, subit une grande anxiété d'avoir à honorer le remboursement d'une dette dépassant largement ses capacités financières.

*

Les considérations qui selon la CNAV, l'empêchent de prendre en charge l'indu litigieux, sont les suivantes : d'une part, cet indu résulterait d'une révision de la pension de réversion consécutive à l'attribution de sa retraite personnelle à Madame X ; d'autre part, l'action en annulation de l'indu serait forclosée faute de contestation de la décision de la CRA du 11 octobre 2017 ; enfin, l'intéressée aurait reconnu implicitement sa dette en demandant une remise de celle-ci.

Ces éléments sont, pour l'un erroné, pour les autres inopérants au regard du fondement sur lequel s'appuie la recommandation du Défenseur des droits.

En premier lieu, l'affirmation selon laquelle l'indu correspondant à la période du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre 2013 résulterait d'une révision du droit à réversion consécutif à la liquidation du droit personnel et, plus généralement, de l'idée selon laquelle l'intéressée n'a pas déclaré l'ensemble de ses ressources, est erronée. En effet, il ressort sans ambiguïté de la décision de la CRA du 11 octobre 2017 que dans le cadre de l'étude de la demande de liquidation du droit personnel déposée le 17 juillet 2013, la CNAV s'est aperçue que le salaire du mois d'août 2008 dûment déclaré par l'intéressée, n'avait pas été pris en compte, par erreur, pour la détermination de ses droits à réversion, cette erreur de l'organisme ayant pour conséquence la génération d'un indu notifié le 4 décembre 2013 (Cf. dans la décision CRA : « III – Sur la révision de la notification du 4 décembre 2013 (créance de 5 624,07 euros »). La cause de l'indu litigieux n'est donc ni la révision du droit à réversion consécutif à la liquidation du droit personnel, ni l'absence de déclaration d'une ressource par l'assurée, mais bien l'erreur commise par l'organisme qui a omis de prendre en compte un salaire déclaré.

Par ailleurs, la recommandation adressée par le Défenseur des droits repose sur la mise en cause de la responsabilité civile de la CNAV, en vertu de l'article 1240 du code civil. Elle ne vise ni à contester l'existence d'une dette d'indu, ni à solliciter sa remise, mais à réparer le préjudice que l'organisme, par son erreur fautive, a causé à Madame X.

Dans ces conditions, les éléments avancés par l'organisme dans son courrier du 6 juin 2019, relatifs à la forclusion de l'action en contestation de l'indu et à une prétendue reconnaissance implicite de sa dette par l'assurée, ne répondent pas aux considérations sur lesquelles l'institution a fondé sa recommandation, dont ils dénaturent l'objet.

En conséquence, la Défenseure des droits recommande à nouveau à la CNAV de réparer le préjudice que son erreur a causé à l'assurée, en prenant à sa charge l'indu résultant des sommes en trop-versées au titre de la pension de réversion, sur la période courant du 1^{er} novembre 2011 au 30 novembre 2013, soit 5.085 euros.

La Défenseure des droits demande à être tenue informée de la suite donnée à cette recommandation dans un délai de deux mois courant à compter de la notification de la présente décision.

A l'issue de ce délai, la Défenseure des droits rendra public le présent rapport spécial, accompagné le cas échéant, des observations présentées par la CNAV.

Claire HÉDON