

Paris, le 9 avril 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-071

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 le code civil ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisie par Monsieur X, qui estime subir un préjudice en raison de la défaillance de l'ancien Régime Social des Indépendants (RSI) dans l'exécution de sa mission de service public ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Z

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal judiciaire de Z présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X concernant l'instruction défectueuse de sa demande de liquidation de ses pensions de vieillesse, déposée auprès du Régime social des indépendants (ci-après RSI), en 2008.

Faits et instruction de la réclamation

Le 30 octobre 2008, Monsieur X a déposé auprès de la caisse du RSI de Y, le formulaire de demande de retraite - demande unique de liquidation, imprimé Cerfa 12717 01 - que cet organisme lui avait adressé le 1er octobre 2008.

Sur ce formulaire, en page 2, il a expressément mentionné vouloir faire liquider ses retraites de base au régime général de la sécurité sociale et au régime des artisans, à la date du 1er octobre 2008.

La notification de sa retraite lui a été adressée par le RSI le 26 novembre 2008, avec une date d'effet au 1er octobre 2008.

Monsieur X a légitimement pensé que le montant versé englobait toutes les pensions de vieillesse de base auxquelles il avait droit, compte tenu des demandes qu'il avait formulées sur l'imprimé de demande de retraite.

Or, à l'occasion de la réception d'un relevé de pension de retraite, le 28 novembre 2018, il s'est aperçu que la pension du régime général n'avait pas été liquidée, ni *a fortiori* ne lui avait été versée.

Par courrier recommandé en date du 1er décembre 2018, adressé à la CARSAT de Y, il a sollicité le paiement de sa pension de retraite du régime général et le versement des arriérés de pension depuis 2008.

C'est dans ce contexte que Monsieur X a saisi le Défenseur des droits.

Les services de l'institution se sont rapprochés de la CARSAT pour solliciter des informations sur le défaut de liquidation de la retraite de base, ainsi qu'une régularisation des droits de l'intéressé.

Parallèlement, Monsieur X a retourné à la CARSAT, dûment rempli, le formulaire de demande de retraite que celle-ci lui avait adressé. Il a sollicité le paiement de ses droits à compter du 1er octobre 2008.

Le secrétariat de la commission de recours amiable (ci-après CRA) de la CARSAT a demandé à la sécurité sociale des indépendants (ci-après SSI), venant aux droits du RSI, la communication de la copie du formulaire original de 2008.

Une fois en possession de ce formulaire, la CRA a constaté que le formulaire avait été convenablement rempli par l'assuré, et qu'un « *dysfonctionnement dans les échanges a (avait) pénalisé Monsieur X* » (décision de la commission de recours amiable de la CARSAT de Y du 3 septembre 2019).

La CARSAT, par suite, a fixé le point de départ de la pension au 1er octobre 2008, « *premier jour du mois qui suit la date [de] délivrance et du dépôt au SSI* », mais a payé le rappel dans la limite du délai de la prescription quinquennale - soit à compter du 1er janvier 2014 - en application de l'article 2224 du code civil.

Il est apparu, dans le cadre de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits, d'une part, que la CARSAT avait régularisé la situation de Monsieur X autant qu'elle le pouvait au regard des textes relatifs à la prescription s'imposant à elle et, d'autre part, que le manquement à l'origine de la situation préjudiciant au pensionné, provenait très vraisemblablement d'une négligence du SSI.

Par courrier du 14 novembre 2019, le Défenseur des droits a adressé à la caisse locale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (SSTI), une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait qu'une atteinte avait manifestement été portée aux droits de Monsieur X, constitutive d'un préjudice.

En réponse, par courrier du 13 décembre 2019, la caisse déléguée de la SSTI a indiqué s'en remettre au jugement qui serait rendu par le tribunal judiciaire de Z, lequel, entre-temps, avait été saisi d'un recours en indemnisation par Monsieur X.

Par la suite, le régime de la sécurité sociale des travailleurs indépendants a été totalement intégré au régime général.

La CARSAT de Y vient donc aux droits et obligations de l'ancienne caisse déléguée de la SSTI, pour répondre le cas échéant, des manquements de l'ancien régime de sécurité sociale des indépendants - le RSI - dans l'exécution de sa mission de service public.

Analyse juridique

L'article R. 173-4-1 du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable en l'espèce, dispose :

« Lorsqu'un assuré relève ou a relevé successivement, alternativement ou simultanément du régime général de sécurité sociale, des régimes de salariés et d'exploitants agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales, la demande de liquidation des droits à pension, directs ou dérivés, est adressée, au moyen d'un imprimé unique conforme à un modèle fixé par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et de l'agriculture, à l'un des régimes précités, dit régime d'accueil, au choix de l'intéressé.

« Au sein du régime d'accueil, la caisse chargée de la réception de la demande unique de retraite et du contrôle de sa recevabilité est la caisse compétente en vertu des règles propres à chaque régime.

« L'imprimé de demande unique de retraite mentionné au premier alinéa doit être disponible dans toutes les caisses des régimes concernés, accompagné d'une notice précisant les règles de compétence mentionnées au deuxième alinéa.

« Le régime d'accueil est tenu de communiquer aux autres régimes, dits régimes-partenaires, les copies de l'imprimé unique et, le cas échéant, des pièces justificatives nécessaires à la liquidation des droits qui leur incombent ».

En vertu de ce texte, l'assuré ne dépose qu'une seule demande de retraite pour obtenir l'attribution simultanée, le cas échéant, de ses droits au régime général des salariés, au régime des salariés agricoles, au régime des non-salariés agricoles et au régime social des indépendants (artisans et commerçants).

Par conséquent, la demande unique de liquidation de retraite déposée par Monsieur X auprès du RSI au mois d'octobre 2008, lui a ouvert droit à la liquidation de ses pensions de retraite de base, dans le régime des artisans et dans le régime général, à effet du 1^{er} octobre 2008, sans qu'aucune démarche supplémentaire de sa part ne fût nécessaire.

Comme l'indique la commission de recours amiable de la CARSAT dans sa décision, il appartenait au SSI, régime d'accueil du formulaire de demande, de communiquer à la CARSAT la copie de la demande ainsi que les pièces jointes (P.J. n° 3).

Dès lors qu'une recherche attentive dans la base d'archivage de la CARSAT conduit au constat qu'aucune transmission de dossier ou de documents n'a été faite concernant Monsieur X, il apparaît que la SSI n'a pas procédé au transfert de la demande de liquidation de pension qui pourtant, eu égard aux mentions portées par l'assuré, concernait également le régime général.

Ce faisant, la SSI a manqué à son obligation, résultant de l'article R. 173-4-1 du code de la sécurité sociale, de communiquer au régime général la demande de liquidation de pension formulée par Monsieur X.

Ce manquement a eu pour conséquence de priver l'intéressé de la liquidation de sa pension du régime général et du paiement des arrérages correspondants à compter du 1^{er} octobre 2008 et jusqu'au 31 décembre 2013, puisque la CARSAT a versé les arrérages échus dans la limite de la prescription quinquennale, soit à compter du 1^{er} janvier 2014.

Il apparaît que cette perte d'arrérages de pension constitue un préjudice pour l'assuré, résultant d'une défaillance de la caisse de la SSI dans l'exécution de sa mission de service public.

La responsabilité des organismes de sécurité sociale est susceptible d'être engagée sur le fondement des articles 1240 et 1241 du Code civil.

La faute d'un organisme, si elle ne peut mettre en échec l'application de la réglementation, notamment celle régissant la sécurité sociale, donne lieu à réparation lorsqu'un préjudice en résulte pour l'assuré.

À titre d'exemple, caractérise une faute justifiant l'indemnisation du préjudice en découlant le fait, par une caisse d'assurance vieillesse, à la suite du courrier adressé par le fils de l'assurée, de lui donner des renseignements ayant conduit cette dernière à déposer tardivement sa demande d'allocation de veuvage, la privant ainsi du bénéfice de cette prestation (Soc. 19 juillet 2001, pourvoi n° 00-11699, publié au bulletin).

La mission de service public dévolue aux organismes de sécurité sociale suppose, outre la communication d'informations exactes lorsqu'ils sont interrogés, une instruction diligente et exhaustive 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.

Ainsi, la Cour de cassation a-t-elle eu l'occasion d'approuver la condamnation d'un organisme à verser des dommages et intérêts à une assurée, en énonçant que « *les juges du fond ayant constaté qu'à la suite d'un accord entre les organismes sociaux, la CMSA s'était engagée à transmettre les demandes de pension susceptibles de concerner une autre Caisse, notamment à la CRAM, à laquelle elle avait versé des cotisations pour le compte de Mme X... au titre de l'assurance vieillesse mère de famille, ils ont (avaient) pu en déduire l'existence d'une faute à la charge de la CMSA, ayant entraîné un préjudice pour Mme X..., peu important que cette faute soit ou non grossière et que ce préjudice soit ou non anormal* ». La faute consistait, pour l'organisme en cause, à n'avoir pas transmis à la Caisse régionale d'assurance maladie une demande de pension, ce manquement ayant eu pour effet de faire perdre à l'assurée le versement d'une pension de mère de famille durant 7 ans (Soc., 12 octobre 1995, pourvoi n° 93-16946).

C'est une situation parfaitement semblable qui se présente en l'espèce.

Le défaut de communication au régime général, par la SSI, de la demande de liquidation de ses retraites, formée par Monsieur X, constitue une faute de l'organisme au regard des dispositions de l'article R. 173-4-1 du code de la sécurité sociale. Ce manquement est à l'origine d'un préjudice caractérisé par la perte des arrérages de pension de vieillesse auxquels l'intéressé avait droit du 1er octobre 2008 au 31 décembre 2013.

Dans ses conclusions, la CARSAT, venant aux droits de la SSTI, fait valoir la négligence de Monsieur X. Elle indique qu'il ne pouvait ignorer qu'il ne percevait pas sa pension du régime général et que, par suite, il aurait tardé à agir pour être rétabli dans ses droits.

Elle se fonde, pour asseoir ces affirmations, sur les documents suivants adressés à l'usager :

- Un relevé de carrière du 1^{er} septembre 2006 établi et adressé par la CARSAT, sur lequel « *étaient indiqués 40 trimestres validés auprès de la CANCAVA (caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans) et 30 trimestres acquis au titre de son activité salariée de 1966 à 1974* » ;
- Un relevé de carrière du 6 mars 2008 établi et adressé par la CARSAT, « *mentionnant 33 trimestres validés auprès du régime général (prise en compte de la période de service militaire), toujours 40 trimestres au régime des artisans et 88 trimestres validés auprès de la CIPAV, soit un total de 157 trimestres après déduction des 4 trimestres de chevauchement en 1974, dont 69 trimestres cumulés auprès de la CARSAT et du RSI* » ;
- La notification de pension adressée par le RSI, « *sur laquelle rien ne pouvait laisser penser qu'il s'agissait d'une liquidation commune au régime des travailleurs indépendants et des salariés.* »

Ainsi, la CARSAT ne conteste pas la faute du RSI, mais fait valoir le fait fautif de la victime, en l'occurrence la négligence de l'assuré, pour s'exonérer de sa responsabilité. Selon la caisse, Monsieur X est fautif de ne pas s'être manifesté plus tôt auprès des organismes de retraite pour signaler qu'il ne percevait pas sa retraite de base.

Mais encore fallait-il, pour que l'intéressé pût agir de la sorte, qu'il ait connaissance/conscience de cette situation, ce qui n'était pas le cas.

Or, il paraît difficile de considérer cette ignorance comme fautive s'agissant d'une situation pouvant s'apparenter à l'erreur du profane ou à la maladresse du débutant, à l'égard desquelles la jurisprudence ne retient pas la qualification de faute (Dalloz action, Droit de la responsabilité et des contrats, Section unique - Propos liminaires – Jérôme Julien ; Philippe le Tourneau 2021-2022, § 221.16 ; jurisprudence : Civ. 2e, 7 oct. 1999, pourvoi n° 97-21484).

Un assuré ayant relevé de plusieurs régimes de sécurité sociale, que rien ne prédispose à la maîtrise des règles complexes de détermination des droits à retraite, ne paraît pas faire preuve de négligence fautive s'il ne s'aperçoit pas que les droits à la retraite qui lui sont attribués ne comprennent pas ceux qu'il a acquis dans le régime général.

D'autant que les documents dont se prévaut la CARSAT ne sont pas de nature à établir que Monsieur X aurait dû réaliser que la pension du régime général ne lui était pas versée.

Eu égard à la demande unique de liquidation des droits à retraite dans les régimes alignés, formulée sur un seul et même imprimé du RSI, gestionnaire du régime des artisans, Monsieur X a pu légitimement croire que la notification de retraite dite d'artisan adressée par le même RSI, comprenait bien l'ensemble des droits dont il avait demandé la liquidation auprès de ce régime.

En outre, les relevés de carrière adressés par la CARSAT avant la liquidation des droits (en 2006 et 2008), faisant apparaître les trimestres validés dans les différents régimes, ne constituent pas, pour un assuré profane, des informations lui permettant d'avoir connaissance du montant de ses droits à retraite.

Au regard de la technicité des règles de détermination des droits à retraite, un assuré ne possède pas nécessairement les compétences requises pour s'apercevoir, à réception de la notification de ses droits, que tous ceux dont il a demandé la liquidation ne l'ont pas été.

L'ancien régime du RSI, qui paraît avoir failli à sa mission en ne transmettant pas au régime général la demande de liquidation des pensions de retraite, ne peut prétendre échapper à l'engagement de sa responsabilité en invoquant la négligence prétendue de l'assuré.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Z

Claire HÉDON