

Paris, le 27 septembre 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-243

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'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu la circulaire de la Caisse nationale d'assurance vieillesse n° 2018-31 du 21 décembre 2018, relative à la retraite progressive ;

Saisie par Madame X, qui estime avoir subi une atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale,

- Prend acte de la décision de la Caisse nationale d'assurance vieillesse de demander à la caisse de retraite gérant les droits de Madame X de supprimer sa retraite progressive afin que l'intéressée puisse bénéficier d'une pension d'invalidité ;

- Prend acte de l'intention de la Caisse nationale d'assurance vieillesse d'envisager une modification de la circulaire n° 2018-31 du 21 décembre 2018 relative à la retraite progressive, afin d'intégrer dans les cas de suppression de ce dispositif, le cas des assurés qui cessent leur activité à temps partiel en raison d'une invalidité les plaçant dans l'incapacité de travailler ;

- Recommande à la Caisse nationale d'assurance vieillesse de diffuser au sein du réseau des caisses de retraite du régime général la circulaire précitée une fois celle-ci modifiée ;

Demande à la Caisse nationale d'assurance vieillesse de rendre compte des suites données à sa recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Prise d'acte et recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation par Madame X, concernant les difficultés qu'elle a rencontrées pour obtenir l'attribution d'une pension d'invalidité.

Faits et instruction de la réclamation

Madame X est entrée dans le dispositif de retraite progressive au mois de décembre 2019.

À la suite d'une période d'arrêt maladie, elle a été placée en invalidité catégorie 2, le 1^{er} février 2021.

Se trouvant, par conséquent, dans l'impossibilité de poursuivre l'activité professionnelle qu'elle exerçait à temps partiel, l'intéressée a perdu son éligibilité au dispositif de retraite progressive et ne pouvait, par ailleurs, bénéficier de sa pension de retraite complète avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite, au mois de novembre 2021.

Madame X a formé une première demande de pension d'invalidité au mois de février 2021, laquelle a été refusée par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Z, au motif que cette prestation n'était pas compatible avec la retraite progressive.

Sur les conseils de l'assistante sociale de la CPAM, Madame X a sollicité de sa caisse de retraite, la CARSAT Y, de ne plus bénéficier du dispositif de retraite progressive.

Par courrier du 5 février 2021, la CARSAT lui a notifié la suspension du paiement de la retraite progressive à compter du 1^{er} février 2021 et l'a invitée à la contacter 4 mois avant sa date de départ à la retraite définitive.

Madame X a alors formé une nouvelle demande de pension d'invalidité, en justifiant de ce qu'elle ne percevait plus d'avantage vieillesse au titre de la retraite progressive. Cette demande a été refusée, pour le même motif que précédemment.

L'intéressée a sollicité le service de médiation de la CPAM.

Par courrier du 12 mars 2021, la médiatrice de la CPAM, confirmant la réalisation de la condition médicale d'invalidité, lui a indiqué :

« il ressort que vous percevez une retraite de droit personnel depuis décembre 2019. Or, je vous confirme que cette retraite progressive n'est pas cumulable avec une pension d'invalidité. C'est la raison pour laquelle la CPAM vous a notifié plusieurs refus pour ce motif. En effet, quand un assuré est titulaire d'une retraite personnelle (quelle que soit sa nature – progressive ou totale) et demande à bénéficier d'une pension d'invalidité, cette demande est refusée sauf si l'assuré renonce à la retraite progressive. Je précise qu'une demande de suspension de la retraite progressive n'est pas suffisante, seul un justificatif de suppression pourra être pris en compte par le service expert ».

C'est dans ce contexte que l'assurée a saisi le Défenseur des droits, indiquant qu'elle n'avait pas d'autre document à faire valoir auprès de la CPAM, pour justifier de sa sortie du dispositif de retraite progressive, que la notification de suspension adressée par la CARSAT le 5 février 2021.

Elle précisait qu'elle souhaitait bénéficier d'une pension d'invalidité jusqu'à sa retraite définitive, en décembre 2021, une fois atteint l'âge légal de départ en retraite. C'était donc bien dans une démarche de renonciation à la retraite progressive, que s'inscrivaient les diverses actions qu'elle avait entreprises depuis sa mise en invalidité.

Elle indiquait encore être en rupture de ressources depuis le 1^{er} février 2021 et en situation de précarité, puisqu'elle ne percevait plus aucune prestation : ni indemnité journalière, ni avantage vieillesse.

Les services du Défenseur des droits ont saisi en urgence les services de médiation de la CPAM et de la CARSAT concernés.

La première a répondu, par courriel du 19 mai 2021, que le Pôle Régional Invalidité maintenait sa décision de refus, au motif que seul un justificatif de suppression de la retraite progressive pouvait être pris en compte, en raison de la règle de non cumul entre pension de retraite et pension d'invalidité. La médiatrice, soucieuse de la situation de la réclamante, a ajouté avoir interrogé la conciliatrice de la CARSAT ainsi que la direction de la médiation de la CNAM, dont elle attendait les réponses.

Par un courriel du 19 mai 2021 également, la conciliatrice de la CARSAT a fait savoir aux services du Défenseur des droits qu'en application de la législation en vigueur, il n'existait pas de solution au problème rencontré par Madame X. Se référant à la réglementation interne de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), elle a fait valoir que la situation litigieuse ne correspondait pas aux hypothèses dans lesquelles une suppression de la retraite progressive pouvait être prononcée, seule sa suspension pouvant l'être.

La conciliatrice a ajouté que l'intéressée pouvait renoncer à sa retraite progressive, mais qu'une telle renonciation était définitive et irrévocable, de sorte que Madame X ne pourrait plus obtenir aucun droit à la retraite, ce qui n'était pas de son intérêt.

Les services du Défenseur des droits se sont alors adressés à la CNAV, pour solliciter un réexamen de la situation de Madame X, afin que sa caisse de retraite soit autorisée à lui notifier une suppression de sa retraite progressive, laquelle lui permettrait d'accéder au service d'une pension d'invalidité jusqu'au mois de novembre 2021, au cours duquel elle atteindrait l'âge légal de départ en retraite.

Ils ont également demandé qu'une modification de la réglementation interne de la CNAV soit envisagée, afin que les caisses de retraite du régime général puissent notifier aux assurés frappés d'une invalidité empêchant toute activité professionnelle la suppression de leur retraite progressive en vue de rendre possible l'accès au service d'une pension d'invalidité, dans l'attente de l'âge légal de la retraite.

En réponse, la CNAV a fait savoir que, compte tenu de la situation de précarité de la réclamante, elle demandait à la caisse de retraite concernée de supprimer sa retraite progressive afin que l'intéressée puisse bénéficier de sa pension d'invalidité jusqu'au mois de novembre 2021, au cours duquel elle atteindrait l'âge légal de départ en retraite.

S'agissant de la recommandation concernant sa réglementation interne, la CNAV a indiqué qu'elle envisagerait une modification de la circulaire n° 2018-31 du 21 décembre 2018 relative à la retraite progressive, afin d'intégrer, dans les cas de suppression de ce dispositif, le cas des assurés qui cessent leur activité à temps partiel en raison d'une invalidité les plaçant dans l'incapacité de travailler.

Analyse juridique

À l'appui de sa demande de réexamen de la situation de la réclamante, le Défenseur des droits a fait valoir que la mise en œuvre des textes applicables, telle que préconisée par la réglementation interne de la CNAV, semblait devoir être reconsidérée.

Cette réglementation se fonde sur les articles L. 351-16 et R. 351-43 du code de la sécurité sociale (ci-après CSS).

L'article L. 351-16 CSS dispose :

« Le service de la fraction de pension est remplacé par le service de la pension complète, à la demande de l'assuré, lorsque celui-ci cesse totalement son activité et qu'il en remplit les conditions d'attribution. Il est suspendu lorsque l'assuré reprend une activité à temps complet.

Le service d'une fraction d'une pension ne peut pas être à nouveau demandé après la cessation de l'activité à temps partiel lorsque l'assuré a demandé le service de sa pension complète ou la reprise d'une activité à temps complet.

La pension complète est liquidée compte tenu du montant de la pension initiale et de la durée d'assurance accomplie depuis son entrée en jouissance, dans des conditions fixées par décret ».

L'article R. 351-43 précise que :

« L'assuré est tenu de faire connaître à la caisse assurant le service de la fraction de pension :

1° La cessation de son activité ;

2° L'exercice d'une activité à temps partiel autre que celle ou celles qui lui ouvrent droit au service de la fraction de pension ;

3° L'exercice d'une activité à temps complet.

La suppression de la pension à laquelle il est procédé en application de l'article L. 351-16 prend effet au premier jour du mois suivant celui au cours duquel est intervenue la cessation ou la modification de l'activité professionnelle. ».

Enfin, il ressort des dispositions de l'article L. 351-15 CSS que l'exercice d'une activité à temps partiel est une condition *sine qua non* de la possibilité de bénéficier de la retraite progressive, dont la demande entraîne la liquidation provisoire de la retraite et le service d'une fraction de pension.

En application de ces textes, la circulaire de la CNAV n° 2018-31 du 21 décembre 2018 dispose, quant aux cas de suppression de la retraite progressive :

« 4. La suppression de la retraite progressive - Articles L.351-16 CSS, R.351-43 CSS

4.1 Les cas de suppression

La retraite progressive est supprimée lorsque l'assuré :

- cesse toutes activités à temps partiel et demande sa retraite à titre définitif (dépôt de la demande de retraite) ;*
- exerce une activité à temps complet ou une activité non salariée ;*
- modifie la durée de son/ses activité(s) à temps partiel, cette durée étant inférieure à 40 % ou supérieure à 80% de la durée de l'activité à temps plein applicable à l'entreprise ».*

Cette même circulaire indique, quant aux cas de suspension de la retraite progressive :

« 3.4 La suspension du paiement de la retraite progressive

Le paiement de la fraction de retraite est suspendu lorsque l'assuré :

- *cesse toutes ses activités à temps partiel (fin ou rupture du contrat de travail) avant l'âge légal de la retraite;*
- *cesse toutes ses activités à temps partiel à compter, ou après l'âge légal de la retraite, sans demander sa retraite à titre définitive;*
- *ne répond pas au questionnaire périodique de contrôle de la durée de l'activité à temps partiel.*

Compte tenu de la possibilité d'obtenir une retraite progressive avant l'âge légal de la retraite, l'assuré ne peut pas bénéficier de la retraite complète avant d'avoir cet âge.

(...)

3.5 Conséquence de la suspension

La suspension du paiement de la retraite progressive permet, en cas d'exercice d'une nouvelle activité à temps partiel ouvrant droit à retraite progressive, de maintenir le droit ultérieur à une retraite progressive en cas d'exercice d'une nouvelle activité à temps partiel.

(...).

Or, selon l'article L. 341-4 CSS, le classement en deuxième catégorie d'invalidité vise les assurés « *invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque* ».

Par suite, l'assuré déclaré en invalidité catégorie 2 alors qu'il est dans le dispositif de retraite progressive, se trouve dans l'impossibilité de reprendre une activité à temps partiel chez son dernier employeur, ou chez tout autre employeur.

Il cesse son activité à temps partiel - et perd de ce fait le bénéfice de la retraite progressive – mais ne conserve pas, en raison de son invalidité, la possibilité de demander à nouveau le bénéfice de la retraite progressive au titre d'un nouveau contrat de travail à temps partiel.

Cet assuré n'a pas, non plus, la possibilité de solliciter le bénéfice de sa pension complète s'il n'a pas atteint l'âge légal de la retraite.

Cette situation doit emporter, nécessairement, la suppression de la retraite progressive – à laquelle, de fait l'assuré ne pourra plus prétendre – afin que celui-ci soit en mesure de faire valoir son droit à une pension d'invalidité, le temps d'atteindre l'âge légal de la retraite.

La réglementation interne de la CNAV prévoit que le service de la retraite progressive est :

- suspendu si l'assuré cesse toute activité à temps partiel sans avoir droit à sa retraite définitive ou sans la demander, ou s'il ne répond pas au questionnaire de contrôle de la durée de travail à temps partiel ;
- supprimé si l'assuré cesse son activité à temps partiel et demande sa retraite définitive, exerce une activité à temps complet ou non salariée, exerce une nouvelle activité dont la nature ne lui permet plus de bénéficier de la retraite progressive, ou modifie son temps de travail sans respecter les limites de durée maximum ou minimum de temps partiel.

Il paraît nécessaire d'ajouter aux cas de suppression de retraite progressive ainsi énumérés, l'hypothèse dans laquelle l'assuré cesse toute activité à temps partiel en raison d'une invalidité le plaçant dans l'incapacité de travailler.

Cette modification de la circulaire de la CNAV permettra aux caisses de retraite du régime général de notifier aux assurés frappés d'une invalidité empêchant toute activité professionnelle, la suppression de leur retraite progressive en vue de leur rendre possible l'accès au service d'une pension d'invalidité, dans l'attente de l'âge légal de la retraite.

En considération de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Prend acte de la décision de la Caisse nationale d'assurance vieillesse de demander à la caisse de retraite gérant les droits de Madame X, de supprimer sa retraite progressive afin que l'intéressée puisse bénéficier d'une pension d'invalidité ;

- Prend acte de l'intention de la Caisse nationale d'assurance vieillesse d'envisager une modification de la circulaire n° 2018-31 du 21 décembre 2018 relative à la retraite progressive, afin d'intégrer, dans les cas de suppression de ce dispositif, le cas des assurés qui cessent leur activité à temps partiel en raison d'une invalidité les plaçant dans l'incapacité de travailler ;

- Recommande à la Caisse nationale d'assurance vieillesse de diffuser au sein du réseau des caisses de retraite du régime général la circulaire précitée une fois celle-ci modifiée ;

Demande à la Caisse nationale d'assurance vieillesse de rendre compte des suites données à sa recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON