

Paris, le 24 novembre 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-224

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 34 de la convention générale de sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980 liant la République française et la République algérienne démocratique et populaire ;

Vu les articles 147 et 184 du code civil ;

Vu les articles L. 353-1 et R. 354-1 du code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X du refus opposé par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) Y à sa demande de pension de réversion, effectuée le 18 mars 2019, au motif, erroné, que son mari, décédé, aurait été en situation de bigamie ;

Recommande à la Cnav Y de se conformer à la réglementation applicable en matière de réversion des prestations sociales au conjoint survivant et de faire droit à la demande de pension de réversion de Madame X ;

Demande à la Cnav Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessous dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Décision portant recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le 6 avril 2020, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X, concernant les difficultés qu'elle rencontre avec la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) Y pour obtenir la liquidation de ses droits à pension de réversion depuis le décès de son époux, le 21 février 2019.

Faits et procédure d'instruction :

Par courrier du 6 août 2019, la caisse nationale d'assurance vieillesse (ci-après la Cnav) Y a rejeté la demande de Madame X au motif qu'elle avait contracté un autre mariage.

Par courrier du même jour, Madame X a contesté cette notification de rejet, en attestant sur l'honneur n'avoir contracté aucun mariage depuis le décès de son époux.

N'ayant obtenu aucune réponse à son courrier de contestation, Madame X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Dans le cadre de l'instruction du dossier, les services du Défenseur des droits ont, par courriel du 16 avril 2020, saisi le service clientèle de la Cnav Y afin que des explications leur soient apportées sur les motifs de ce rejet.

Par courriel de réponse du 9 juin 2020, la Cnav a maintenu son refus et précisé qu'au regard de la situation de bigamie du défunt et de l'interdiction de la polygamie en France, le mariage de Madame X et de Monsieur X ne pouvait être reconnu.

Un courrier en ce sens a été adressé à Madame X le 24 mars 2020.

Or, Madame X conteste ce motif de refus et fait valoir qu'il n'y a aucune simultanéité entre le premier mariage de Monsieur X et le sien.

Madame X produit, à cet effet, le certificat de divorce de Monsieur X et de Madame Z, du 20 janvier 1987, ainsi que son acte de mariage du 10 janvier 1993.

Par courriel complémentaire, la Cnav a indiqué à Madame X que seule une copie de l'acte de naissance rectifié de l'assuré, mentionnant les deux mariages et le divorce d'avec la première épouse permettrait une régularisation de sa demande de pension de réversion.

A cette fin, la Cnav a conseillé à Madame X de solliciter auprès du tribunal judiciaire de N une rectification de l'acte d'état civil de Monsieur X.

Considérant que les éléments produits par Madame X étaient suffisants pour prouver l'absence de bigamie et qu'une erreur figurait sur l'acte d'état civil du défunt, et afin de régler ce litige de manière amiable, les services du Défenseur des droits sont, de nouveau, intervenus, par courriel du 9 juillet 2020, auprès du service clientèle de la Cnav aux fins de solliciter un réexamen de la situation de la réclamante, resté sans réponse à ce jour.

Par courrier du 23 septembre 2020, la Cnav a, de nouveau, notifié à Madame X un refus au motif qu'elle n'aurait pas fourni la copie de l'acte de naissance intégral de Monsieur X.

Cette notification de rejet semblant avoir été rendue en méconnaissance d'un élément important du dossier de cette assurée, à savoir la présence d'une erreur sur l'acte de naissance intégral sollicité par la Cnav, les services du Défenseur des droits ont, par courriel du 1^{er} octobre 2020, réitéré leur demande de réexamen.

Dans ce cadre, il a également été précisé que Madame X ne s'opposait pas à communiquer ledit document, mais qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de fournir une version régularisée de cet acte qui ne peut résulter que d'un jugement.

En l'absence de réponse, les services du Défenseur des droits ont relancé cette procédure de médiation en adressant, le 18 décembre 2020, par voie dématérialisée, à la Cnav Y, un courrier sollicitant le réexamen de la situation de l'intéressée. Ce courrier, dont il a été accusé réception par voie informatique le jour même, est resté sans réponse.

Prenant acte de l'échec de la procédure de médiation les services du Défenseur des droits ont adressé à l'organisme mis en cause, le 1^{er} juin 2021, une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels l'institution pourrait considérer que la décision de refus d'attribution de pension de réversion à Madame X était de nature à porter atteinte à ses droits d'usager d'un service public à percevoir une prestation de sécurité sociale.

Ces observations sont, à ce jour, restées sans réponse de la part de la Cnav Y.

Par courriel du 19 octobre 2021, Madame X a indiqué aux services du Défenseur des droits que le 26 août 2021, le service central d'état civil de N avait, sur instruction du procureur de la République de N du 4 juin 2021, procédé à la rectification de l'acte d'état civil de Monsieur X, en y portant la mention de son divorce d'avec Madame Z le 20 janvier 1987.

Madame X a communiqué ladite pièce d'état civil à la Cnav Y et demeure, à ce jour, dans l'attente d'une réponse de la caisse.

Analyse juridique :

I. La recevabilité de la demande de pension de réversion

L'article R. 354-1 du code de la sécurité sociale, dans sa version applicable issue du décret n° 2010-674 du 18 juin 2010, dispose que « *les personnes qui sollicitent le bénéfice des avantages de réversion prévus aux articles L. 353-1 et L. 353-2 adressent à la caisse ou à l'une des caisses ayant liquidé les droits à pension du de cujus la demande mentionnée à l'article R. 173-4-1. (...)*

Le conjoint survivant et le conjoint divorcé doivent obligatoirement joindre à cette demande la copie de l'acte de naissance de l'assuré (...) ».

La circulaire CNAV n° 2006-22 du 13 mars 2006, intitulée « *Recevabilité des demandes de retraite [personne ou de réversion], enregistrement dans le système d'information et envoi de l'accusé de réception* », prévoit dans son point 1.2.2, relatif aux documents d'état civil nécessaires à la recevabilité de la demande, que « *les renseignements déclarés par l'assuré sur sa nationalité et son état civil doivent être conformes aux documents justificatifs à produire qui sont listés en paragraphe 2.1 de la circulaire CNAV n° 2001-16 du 2 février 2001* ».

Le point 2.1 relatif aux conséquences vis-à-vis de l'assuré lorsque les conditions de recevabilité ne sont pas remplies prévoit également que « *lorsqu'une demande de retraite formulée à l'aide de l'imprimé réglementaire ne remplit pas une ou plusieurs conditions de recevabilité, elle doit être renvoyée ou rendue à l'assuré, en l'informant du ou des motifs d'irrecevabilité (à noter que cela ne remet pas en cause la possibilité visant à tenir compte*

de la demande formulée par lettre pour fixer la date d'effet de la retraite, dès lors que la demande réglementaire recevable est bien reçue dans les trois mois suivants la date d'envoi ou de remise à l'assuré de l'imprimé réglementaire) ».

Il résulte de ces dispositions qu'au soutien d'une demande de pension de réversion, il appartient à l'assuré de produire un acte d'état civil du défunt mentionnant ses liens de mariage.

En l'espèce, Madame X a déposé une demande de pension de réversion le 18 mars 2019.

Par courrier du 6 août 2019, la Cnav Y a, tout d'abord, refusé la demande de Madame X au motif qu'elle avait contracté un autre mariage.

Par courrier complémentaire du 24 mars 2020, la Cnav Y a, de nouveau, notifié un refus à Madame X au motif, cette fois, que son époux défunt s'était marié avec elle sans divorcer de sa première épouse, dont le mariage avait été célébré à l'étranger.

Madame X a contesté cet état de bigamie et informé l'organisme que le divorce entre Monsieur X et sa première épouse, Madame Z, avait été prononcé avant la célébration de leur mariage.

Par courrier du 23 septembre 2020, la Cnav Y a, de nouveau, refusé la demande de Madame X au motif qu'elle ne présentait pas l'acte de naissance intégral de son époux défunt.

À la suite de ces refus successifs, Madame X a informé l'organisme qu'elle ne s'opposait pas à fournir ledit document mais qu'une erreur figurait sur l'acte de naissance du défunt, à savoir l'absence de transcription de son divorce avec sa première épouse Madame Z, et qu'elle était dans l'impossibilité de fournir une version régularisée de cet acte, nécessitant l'intervention d'un juge.

Soucieuse de témoigner de sa bonne foi à la caisse, Madame X a, néanmoins, communiqué l'acte de divorce de la première union ainsi que son acte de mariage avec le défunt et a informé l'organisme de son action en rectification d'un acte d'état civil intentée auprès du Tribunal judiciaire de N.

À la suite de la rectification de l'acte de naissance litigieux, par le service central d'état civil de N le 26 août 2021, intervenant sur instruction du procureur de la République de N du 4 juin 2021, Madame X a, également, communiqué, sans attente, ladite pièce à la caisse, sans qu'aucune réponse ne lui soit apportée.

En dépit des contraintes administratives qui s'imposent aux organismes dans l'étude des demandes et de la récente régularisation du service central d'état civil, il apparaît que solliciter de Madame X qu'elle agisse par la voie judiciaire a entraîné des délais de traitement anormalement longs, lesquels ont été au surplus rallongés compte tenu du contexte de crise sanitaire actuel.

Une telle démarche a eu pour conséquence de retarder la liquidation et le paiement de sa pension de réversion, dont l'attribution ne paraît faire aucun doute au regard des éléments de preuve communiqués par la réclamante et de la rectification de l'acte de naissance de Monsieur X.

Il apparaît également que Madame X a sollicité sa pension de réversion dans les délais et selon le formalisme prévu par l'article R. 354-1 du code de la sécurité sociale et qu'elle s'en voit refuser l'attribution pour une erreur matérielle sur l'acte d'état civil de son défunt époux, laquelle ne relève pas de sa responsabilité.

II. La validité du mariage de Madame X et son droit à pension de réversion

L'article L. 353-1 du code de la sécurité sociale dispose qu'« *en cas de décès de l'assuré, son conjoint survivant a droit à une pension de réversion à partir d'un âge et dans des conditions déterminés par décret si ses ressources personnelles ou celles du ménage n'excèdent pas des plafonds fixés par décret (...)* ».

Il résulte de cet article que la pension de réversion est un droit propre indirect permettant au conjoint et ex-conjoints survivants de percevoir, au décès de l'un des (ex-)époux, une fraction de la pension dont il était titulaire.

En l'espèce, Madame X et Monsieur X ont contracté mariage le 10 janvier 1993 en Algérie.

Monsieur X étant décédé le 21 février 2019, Madame X dispose, compte tenu des effets attachés à son mariage et de l'article L. 353-1 du code de la sécurité sociale, d'un droit à pension de réversion en sa qualité de conjointe survivante.

La Cnav Y persiste, néanmoins, à refuser la liquidation de ce droit au motif que sur les documents d'état civil du défunt, figurerait une simultanéité de dates entre les unions de Monsieur X avec Madame Z et Madame X.

La position de la caisse laisse ainsi supposer que cette simultanéité caractériserait un état de bigamie, contraire à l'ordre public français et rendant impossible l'attribution d'une pension de réversion à Madame X en tant que seconde épouse.

Or, cette analyse appelle les observations suivantes.

En effet, il apparaît tout d'abord à l'examen des éléments produits par Madame X, à savoir l'acte de divorce de la première union de Monsieur X, du 20 janvier 1987, leur acte de mariage daté du 10 janvier 1993 et la notification de la rectification de l'acte de naissance du défunt par le service central d'état civil, qu'il n'y a aucune simultanéité de dates entre les deux unions.

Il en résulte que le refus réitéré de la caisse d'attribuer la pension de réversion à Madame X ne repose sur aucun fait de nature à laisser présumer une situation de bigamie.

Par ailleurs, indépendamment de ces éléments de preuve, il convient de rappeler les règles applicables en matière de réversion des prestations sociales au conjoint survivant, en présence d'une situation de bigamie.

Celles-ci diffèrent notamment en présence d'un élément d'extranéité, à savoir lorsque les mariages sont contractés à l'étranger et dans des pays autorisant la polygamie.

Dans ce cas, il convient, en effet, de se référer au statut personnel de chacun des époux, lequel permettra de déterminer la loi applicable et ainsi la validité ou non du mariage.

À ce titre, pour les mariages célébrés en Algérie, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 34 de la convention générale de sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980, liant la République française et la République algérienne démocratique et populaire dispose que « § 3. *Si conformément à son statut personnel, l'assuré avait, au moment de son décès, plusieurs épouses, la prestation due au conjoint survivant est liquidée dès lors que l'une des épouses remplit les conditions requises pour avoir droit à cette prestation* ».

En l'espèce, les deux mariages de Monsieur X ayant été valablement contractés en Algérie, la convention susvisée prévoit le partage de sa retraite de réversion entre les deux épouses.

Par ailleurs, la Cour de cassation a eu l'occasion de clarifier les effets d'un mariage conclu à l'étranger en état de bigamie.

Il a ainsi été jugé que, dans le cadre d'une seconde union valablement célébrée à l'étranger et en l'absence d'annulation de cette dernière, la seconde épouse doit bénéficier de la qualité de conjoint survivant et ainsi bénéficier de la pension de réversion (Civ.2^e, 2 mai 2007, n° 06-11.418 ; Civ. 2^e, 14 février 2007, n° 06-10.557).

Si la Cour de cassation a pu, durant un certain temps, cantonner l'attribution du droit à pension aux cas de mariages valablement célébrés à l'étranger avec des épouses dont la loi personnelle autorisait la polygamie, et refusait ainsi d'attribuer ce droit à la seconde épouse en cas de première union avec une personne française, ce dernier est, désormais, étendu à la seconde épouse quelle que soit sa nationalité ; la seule condition étant la validité du mariage (Civ.2^e, 12 février 2015, n° 13-19.551 ; Civ.2^e, 5 novembre 2015, n° 14-25.565 ; Civ.2^e, 20 décembre 2018, n° 17-29.897).

La Cour de cassation a également précisé les règles applicables lorsque le second mariage encourt la nullité au regard de la loi nationale des époux ou si celui-ci a été contracté en France.

Au visa des articles 147 et 184 du code civil, il a ainsi été jugé que l'interdiction d'ordre public de la bigamie en France entraîne l'annulation du ou des mariages conclus en contradiction de cette règle, annulation que **seule l'autorité judiciaire est habilitée à prononcer, et qu'en l'absence de ladite annulation, l'organisme de retraite ne saurait refuser de reconnaître, à la seconde épouse, la qualité de conjoint survivant** (Civ.2^e, 20 décembre 2018, n° 17-27.987).

Si la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) a, longtemps, appliqué le principe de l'interdiction de la polygamie en France et refusé le bénéfice de la pension de réversion au conjoint illégitime, même de bonne foi (circulaire CNAV n° 2008-14 du 25 février 2008), cette circulaire a récemment été supprimée aux fins de se conformer à la jurisprudence de la Cour de cassation.

Ainsi, le mariage ne cessera de produire ses effets qu'à compter du jugement d'annulation et sous réserve d'une annulation rétroactive prononcée par le juge (§1 de la lettre ministérielle du 25/10/1988) et, ce n'est qu'à compter du jour de ce jugement que la suspension ou la suppression de la retraite de réversion pourra être prononcée par l'organisme de retraite.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'en matière de pension de réversion et en présence d'une situation de bigamie, ce qui n'apparaît pas être le cas en l'espèce, l'organisme de retraite ne peut s'opposer, en l'absence de l'annulation du mariage par l'autorité judiciaire, aux effets de celui-ci, qu'il soit valablement célébré en France ou à l'étranger, et refuser de servir le droit à pension de réversion prévu par l'article L. 353-1 du code de la sécurité sociale au conjoint survivant.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits considère que cette décision de refus d'attribution de pension de réversion à Madame X porte atteinte à ses droits d'usagère du service public à percevoir une prestation de sécurité sociale.

En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Recommande à la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) Y de se conformer à la réglementation applicable en matière de réversion des prestations sociales au

conjoint survivant, et de faire droit à la demande de pension de réversion de Madame X ;

- Demande à la Cnav Y de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON