

Paris, le 1^{er} août 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-127

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 ;

Vu le code des relations du public avec l'administration ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation portant sur une décision de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) de procéder à des prélèvements sur sa pension de retraite en vue de recouvrer la quote-part héréditaire lui incombant au décès de sa mère, au-delà de la somme fixée par décision de justice ;

Prend acte du remboursement opéré le 28 avril 2022 sur le compte bancaire de Monsieur X des sommes dues ;

Recommande à la Cnav de procéder à l'indemnisation de tous les préjudices subis par Monsieur X du fait des erreurs commises par la caisse.

La Défenseure des droits demande à la CNAV de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

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

Le 12 décembre 2019, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X portant sur une décision de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) de procéder à des prélèvements sur sa pension de retraite en vue de recouvrer la quote-part héréditaire lui incombant au décès de sa mère.

I- Faits et procédure

Au décès de Madame X (NIR : 2 *****), la Cnav a réclamé à chacun de ses trois héritiers la somme de 7 203,25 € au titre de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire versées à la défunte du 1^{er} novembre 2001 au 31 décembre 2010.

Monsieur X, ainsi que ses deux frères, ont chacun saisi la juridiction compétente afin de contester cette décision, et notamment le montant de l'actif net successoral.

Prenant acte des arguments des héritiers et de l'accord de la Cnav, le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de Z, le 5 septembre 2013, a réduit l'actif net successoral à 39 552,43 euros, limitant ainsi le seuil de recouvrement à 552,43 €.

Cette décision n'ayant pas été frappée d'appel, elle est passée en force de chose jugée.

En conséquence, la quote-part héréditaire de Monsieur X a été réduite à la somme de 184,14€.

Malgré cela, par courrier recommandé avec accusé de réception daté du 6 octobre 2015, la CNAV a fait parvenir à Monsieur X « *une mise en demeure* » de rembourser la somme de 7186,97 euros correspondant à des sommes versées au titre de l'allocation supplémentaire.

Dans ce courrier, il est précisé qu'en cas de non-paiement dans le délai imparti, la caisse saisira le tribunal compétent et la dette sera majorée des intérêts au taux légal, sans plus de précision.

À la suite de cette mise en demeure, Monsieur X a tenté de contacter à plusieurs reprises mais sans succès la personne référente de la caisse dont les coordonnées se trouvent sur le courrier, afin de faire valoir que ce dossier avait fait l'objet d'un jugement laissant uniquement à sa charge la somme de 184,14 euros. Ces courriers recommandés sont restés sans réponse.

Plus de trois années après la mise en demeure de 2015, et six ans après le jugement du TASS de Z de 2013, la caisse a envoyé, en février 2019, un échéancier à Monsieur X l'informant de la mise en place de prélèvements mensuels sur sa pension personnelle à hauteur de 400 euros, pour recouvrer sa dette de 184,14 euros.

Monsieur X a contesté par courrier recommandé avec accusé de réception le 13 mars 2019, en joignant la copie du jugement, et a mis en demeure la Cnav de cesser tout prélèvement opéré sur sa pension de retraite.

Toutefois, malgré la transmission du jugement rendu et l'opposition de l'intéressé, la Cnav a prélevé sur sa pension, durant plusieurs mois, la somme totale de 7186,97 €.

À la suite de ces prélèvements injustifiés, Monsieur X a éprouvé d'importantes difficultés financières.

Il indique avoir, de nouveau et à plusieurs reprises, tenté de téléphoner au numéro figurant sur les courriers reçus, sans succès.

N'ayant reçu aucune réponse, il a contacté la caisse sur son espace personnel du site internet www.lassuranceretraite.fr et envoyé plusieurs lettres recommandées, toutes ces démarches étant demeurées sans réponse.

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

Le 12 mars 2020, les services du Défenseur des droits ont adressé un premier courriel au service clientèle de la Cnav demandant que le jugement soit appliqué et qu'il soit procédé au remboursement des sommes indûment prélevées.

Par courriel du 13 mars 2020, le service clientèle de la Cnav a accusé réception de cette demande en indiquant que le dossier avait été confié à un attaché juridique. Sans retour de la caisse, une relance a été effectuée le 18 mai 2020 par les services du Défenseur des droits.

Le 8 septembre 2020, le service clientèle de la caisse a indiqué au Défenseur des droits qu'il était toujours dans l'attente d'une réponse du pôle recouvrement et qu'une relance avait été effectuée.

Le 11 septembre 2020, les services du Défenseur des droits ont alors indiqué à la Cnav que la situation de Monsieur X était urgente en raison des prélèvements effectués depuis plusieurs mois sur sa pension personnelle, ce qui fragilisait inévitablement sa situation financière.

Par ailleurs, au vu du manque de réponse du service recouvrement aux demandes du service clientèle, le Défenseur des droits a sollicité un contact direct avec le service recouvrement.

Malgré plusieurs relances des services du Défenseur des droits, aucune réponse n'a été apportée ni au Défenseur des droits ni à Monsieur X.

En l'absence de réponse de la Cnav aux nombreuses sollicitations des services du Défenseur des droits, un courrier a été adressé, le 29 juin 2021, au Directeur de la caisse nationale, auquel il n'a pas été apporté de réponse.

Le 21 décembre 2021, un courrier de relance a été adressé au Directeur de la caisse nationale, resté également sans retour.

Le 7 avril 2022, le Défenseur des droits a fait parvenir une note récapitulative au Directeur de la caisse nationale.

Par courriel en date du 15 avril 2022, l'unité de gestion des réclamations de la CNAV a informé les services du Défenseur des droits que la note récapitulative adressée au directeur de la CNAV avait été transmise au service recouvrement, qui en retour a fait savoir que le : « *dossier est bloqué informatiquement depuis septembre 2021 et il semble que la résolution de cette difficulté ne soit pas aisée* ».

Par ailleurs, il est indiqué : « *Nous reviendrons vers vous dès que possible* ».

Par courriel en date du 29 avril 2022, Monsieur X a informé le Défenseur des droits qu'il avait été bénéficiaire d'un virement bancaire d'un montant de 7 002,83 euros, avec pour libellé "solde créditeur".

À ce jour, la CNAV Ile de France n'a fait aucun retour au Défenseur des droits concernant le traitement du dossier de Monsieur X.

Monsieur X n'a été destinataire d'aucun courrier de la caisse lui expliquant les raisons de l'absence de réponse de la caisse à ses nombreuses sollicitations.

Par courriel en date du 24 mai 2022, Monsieur X a transmis au Défenseur des droits copie d'un courrier recommandé adressé au directeur de la CNAV sollicitant d'une part des explications et des excuses de la caisse, et d'autre part, un dédommagement, à hauteur de 1 300 euros, pour le préjudice financier et moral, compte tenu du stress subi durant plusieurs années.

À ce jour, aucune réponse de la caisse n'a été apportée à l'assuré.

II- Analyse

Monsieur X a tenté à plusieurs reprises de rentrer en contact par différents biais avec la CNAV afin de faire valoir l'irrégularité du recouvrement de la créance de la caisse mais s'est retrouvé confronté au silence de cette dernière, en dépit de la décision de justice favorable du 5 septembre 2013, qui, en l'absence de toute contestation, est passée en force de chose jugée. Les prélèvements indus opérés sur sa pension par la caisse lui ont causé un préjudice.

A/ Sur le comportement fautif de la caisse

1/ Sur le non-respect de la décision de justice

Par jugement en date du 13 septembre 2013, devenu définitif, le TASS de Z a condamné Monsieur X à verser à la Cnav la somme de 184,14 € en remboursement de sa quote-part dans la récupération sur succession initiée par la Cnav au lieu des 7 186,97 € initialement notifiés.

Or, il apparaît que la Cnav a prélevé sur sa pension personnelle, et sans l'accord de ce dernier, la somme de 7 186,97 € de mars 2019 à août 2020.

Il est à noter que si la caisse était en désaccord avec la somme ainsi judiciairement fixée, il lui appartenait d'user des voies de recours à sa disposition et d'interjeter appel de cette décision, procédure qui au demeurant n'a pas été engagée. La décision de justice étant devenue exécutoire, la Cnav a manifestement violé le dispositif du jugement.

Par courrier daté du 1^{er} septembre 2021, Monsieur X a été destinataire d'un courrier de la Cnav signé du Directeur de la caisse nationale lui indiquant :

« Nous vous avons indiqué le , que vous deviez nous rembourser la somme de 184,14 euros, correspondant à votre quote-part d'indu déterminé après le décès de :

*Mme *****épouse X.*

Suite à un nouvel examen du dossier de notre prestataire, votre quote-part d'indu a été ramenée à 184,14 euros.

Compte tenu des remboursements déjà effectués, votre dette est soldée.

Si vous avez versé des sommes en trop, elles vous seront remboursées ultérieurement ».

Ce courrier, peu lisible, reconnaît clairement que non seulement Monsieur X n'était redevable que de la somme de 184,14 euros, mais également qu'un remboursement « ultérieur » interviendrait.

Cette récupération abusive opérée sur sa pension de retraite personnelle a mis en péril la stabilité financière de Monsieur X, qui a tenté vainement à de nombreuses reprises d'entrer en contact avec la Cnav.

Or, il convient de constater que cette caisse est restée indifférente tant à ses demandes qu'aux nombreux courriers du Défenseur des droits visant notamment à régler ce litige de manière amiable, signalant l'urgence de mettre fin à ces prélèvements abusifs.

2/ Sur l'irrégularité des modalités de recouvrement de la créance mise en œuvre par la CNAV

Par courrier en date du 6 octobre 2015, la CNAV a fait parvenir à Monsieur X un courrier recommandé de « *mise en demeure* » de régler la somme de 7 186,97 euros correspondant « *à des sommes versées au titre de l'allocation supplémentaire* ».

Or, le montant de la créance à recouvrer a été fixée par ce jugement. Au demeurant, en vertu de l'article 503 du code de procédure civile : « *Les jugements ne peuvent être exécutés contre ceux auxquels ils sont opposés qu'après leur avoir été notifiés, à moins que l'exécution n'en soit volontaire* ». Pour obtenir l'exécution de ce jugement, et donc obtenir le paiement de la somme fixée par le juge, il appartenait à la CNAV de notifier le jugement à Monsieur X. Or, cela n'a jamais été fait par la caisse. Ce n'est qu'en l'absence de paiement par l'intéressé, qu'une exécution forcée aurait pu être envisagée.

Au surplus, la caisse ne pouvait obtenir l'exécution du jugement qu'à concurrence de la somme fixée par le juge. Elle a donc fait un mauvais usage et un usage abusif des pouvoirs exorbitants du droit commun donnés par le législateur pour le recouvrement des indus de prestations en se servant directement sur la pension de l'intéressé en dehors de tout cadre légal, ce qui constitue une véritable faute.

3/ Sur le silence anormal de la caisse

Monsieur X a adressé plusieurs contestations à la CNAV.

L'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration, applicable aux organismes de sécurité sociale (article L100-3 du code précité) dispose que : « *toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* ». L'article L. 110-1 du même code précise que « *sont considérées comme des demandes au sens du présent code les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées à l'administration* ».

Il est à noter qu'à priori aucune des démarches effectuées par l'assuré n'a fait l'objet d'un accusé de réception.

Au demeurant, aucune des contestations émises par Monsieur X n'a fait l'objet d'une réponse de la part de caisse, qui a fait fi des obligations posées par l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration en la matière.

En effet, « *les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.*

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;

2° Infligent une sanction ;

- 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ;
- 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire ».

L'article L. 211-3 du même code pose également que : « *Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement* ».

En l'espèce la CNAV a opposé aux diverses sollicitations de son assuré, que ce soit par téléphone, par courrier recommandé ou même sur son espace personnel en ligne, un silence anormal, voire fautif dans le traitement de son dossier.

Par ailleurs, il est à noter que le Défenseur des droits, qui a plusieurs reprises souhaité mettre en œuvre une médiation avec la caisse, a été confronté malgré ses diverses sollicitations au silence de la caisse, prolongeant de fait, sur plusieurs mois, le recouvrement illégal opéré sur la pension de Monsieur X.

Pourtant, il convient de noter que depuis 2020 et les engagements pris par la caisse dans le cadre de la COG 2018-2022 (convention d'objectifs et de gestion) la CNAV s'est engagée dans une démarche d'amélioration du traitement de l'insatisfaction et de la réclamation.

B/ Sur le lien de causalité et la réparation du préjudice causé à l'assuré

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 (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 qu'il manque aux obligations qui lui incombent dans l'exécution de ses missions de service public.

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, les prélèvements indus opérés sur la pension personnelle de Monsieur X ont fait l'objet d'un remboursement le 29 avril dernier.

Néanmoins, l'intéressé s'est trouvé privé d'une somme d'argent importante entre mars 2019 et août 2020. Cette somme d'argent, retenue en dehors de tout cadre légal par la caisse, doit produire des intérêts au taux légal en faveur de l'intéressé, et le calcul doit tenir compte aussi bien de la période des prélèvements indus effectués, que de la période durant laquelle la caisse a détenu les 7.002,83 euros, qu'elle a remboursés à Monsieur X soit de septembre 2022 à avril 2022.

Par ailleurs, Monsieur X souhaite obtenir *a minima* des explications, accompagnées éventuellement d'excuses, reconnaissant le caractère anormal de la situation exposée. Cette démarche, à laquelle le Défenseur des droits ne peut que souscrire, pourrait s'inscrire aisément dans le cadre de l'amélioration du traitement de l'insatisfaction et du rétablissement du lien de confiance dans la relation entre la caisse et son assuré.

En outre, Monsieur X souhaite à juste titre obtenir la réparation de tous les préjudices qui lui ont été causés, durant les mois pendant lesquels sa situation financière s'est retrouvée fragilisée du fait des erreurs commises par la Cnav. Il souhaite également obtenir l'indemnisation du préjudice moral, consécutif au stress et à ses effets sur sa santé, engendré par ces prélèvements et par l'absence de réponse de la caisse.

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère que les erreurs et la mauvaise gestion du dossier de Monsieur X, ainsi que l'absence de réponse de la Cnav à ces différentes sollicitations, constituent une atteinte aux droits de l'intéressé.

Si elle prend acte du remboursement, le 28 avril 2022, sur le compte bancaire de Monsieur X des sommes dues, elle recommande à la Cnav de procéder à l'indemnisation de tous les préjudices subis par Monsieur X du fait des erreurs commises par la caisse.

La Défenseure des droits demande à la CNAV de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON