

Paris, le 15 mars 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-053

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 de la sécurité sociale ;

Vu l'arrêté du 24 juillet 2015 relatif à la liste des documents attestant le taux d'incapacité permanente défini à l'article D. 351-1-6 du code de la sécurité sociale ;

Vu la circulaire de la caisse nationale d'assurance vieillesse n° 2018-24 du 23 octobre 2018 relative à la retraite anticipée au profit des assurés handicapés ;

Saisie par Madame X, qui estime avoir subi une atteinte à son droit de bénéficier de la retraite anticipée au titre du handicap ;

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 par Madame X d'une réclamation relative au rejet par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) de Y, de lui ouvrir droit à une retraite anticipée au titre de son handicap faute de justifier de la qualité de travailleur handicapé ou d'un handicap supérieur ou égal à 50 % durant la période d'assurance exigée.

Ce rejet tient au fait que la Carsat de Y refuse de retenir, comme élément justificatif de son taux de handicap, certaines décisions prises à son égard par la commission pour l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Présentation des faits

Madame X, née le 6 juin 1967, est handicapée depuis sa naissance.

Envisageant de solliciter le bénéfice d'une retraite anticipée à 55 ans, au titre de son handicap, elle a constaté qu'il lui fallait réunir, eu égard à son année de naissance, 130 trimestres de durée d'assurance, et 110 trimestres d'assurance cotisée, avec la justification, pendant ces mêmes durées, d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ou de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

La RQTH n'étant plus prise en compte à compter du 31 décembre 2015, il convenait, pour la période postérieure à cette date, de justifier d'un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50 %¹.

Ayant débuté sa carrière professionnelle le 26 février 1987, Madame X entendait établir les conditions d'accès à la retraite anticipée au moyen des décisions lui ayant accordé la RQTH pour la période antérieure au 31 décembre 2015, puis pour la période postérieure, par la production des décisions de la CDAPH, intervenues en 2011, 2016 et 2021, lui ayant accordé l'attribution d'une carte « de priorité », et ayant constaté un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50%.

Le 25 mai 2021, elle a demandé à la Carsat de Y une attestation de sa situation au regard des conditions de la retraite anticipée au titre du handicap, à laquelle elle estimait être éligible une fois atteint, au mois de juin 2022, l'âge de 55 ans.

Une notification de rejet lui a été adressée le 3 février 2022, au motif qu'elle ne justifiait pas de la qualité de travailleur handicapé ou d'un taux d'incapacité permanente de 50 % pendant l'intégralité des « *durées d'assurance validée et cotisée requises* ».

Madame X ayant contesté cette décision devant la commission de recours amiable (Cra), une lettre d'explication lui a été adressée par la caisse.

Ce courrier laissant sa contestation intacte, elle a maintenu son recours devant la Cra.

Par décision du 7 juillet 2022, la Cra, considérant le recours non fondé, l'a rejeté.

La réclamante a saisi le service médiation, lequel a confirmé la position de la Carsat par courrier du 15 septembre 2022.

¹ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

Par courrier du 9 février 2023, les services du Défenseur des droits ont envoyé à la Carsat de Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels ils estimaient que le refus d'accorder à Madame X le bénéfice de la retraite anticipée au titre du handicap, portait atteinte aux droits qu'elle tenait de son affiliation au régime d'assurance vieillesse.

Ce courrier n'a pas reçu de réponse de la caisse.

Analyse juridique

Dans sa décision du 22 juillet 2022, la Cra, pour considérer que Madame X ne remplit pas les conditions de la retraite anticipée au titre du handicap, retient qu'il lui faut justifier de 130 trimestres d'assurance validées et de 110 trimestres cotisés, durant lesquels elle démontre avoir eu une RQTH et/ou un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50 %.

Elle constate que la réclamante démontre la réalisation de cette dernière condition « concomitamment » aux périodes de 109 trimestres d'assurance et 108 trimestres cotisés, qui se sont écoulées entre la date de début d'activité professionnelle et le 31 décembre 2015.

S'agissant de la période postérieure, pour laquelle la RQTH ne peut être prise en compte, la commission indique que la réclamante fournit :

- une « *décision de la MDPH du 8 septembre 2016 refusant d'attribuer une carte d'invalidité ou de priorité* » ;
- et « *une décision de la MDPH d'attribution d'une carte de priorité pour la période du 1^{er} novembre 2016 au 31 octobre 2021* ».

La Cra, se référant à la circulaire de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) n° 2018-24 du 23 octobre 2018, énonce que la carte « priorité pour personne handicapée », comme la carte mobilité inclusion, mention « priorité », prévues à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles, et enfin la carte mobilité inclusion, mention « stationnement pour personnes handicapées », « *ne sont pas des justificatifs recevables* ».

Elle ajoute que selon cette même circulaire toutefois :

« Les décisions de rejet de la carte d'invalidité « priorité », mais dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 50%, sont considérées posséder une durée de validité d'un an, pour l'appréciation de la condition de concomitance de la situation de handicap et de la durée d'assurance.

« Par conséquent, la décision de refus de la MDPH de la carte d'invalidité ou priorité est retenue du 8 septembre 2016 au 8 septembre 2017 pour une durée d'assurance et d'assurance cotisée de 8 trimestres ».

Au terme de sa décision, la Cra considère que Madame X « *valide au 31 octobre 2021 au titre des trimestres concomitants suite à la reconnaissance de son handicap et de son taux d'incapacité* :

- *une durée d'assurance de 117 trimestres*
- *une durée cotisée de 116 trimestres* ».

La commission en déduit que l'assurée ne justifie pas d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50%, ou d'un handicap de niveau comparable, ou de la qualité de travailleur handicapé, tout au long des durées d'assurance et d'assurance cotisée requises – soit respectivement 130 et 110 trimestres – pour un départ en retraite anticipée à 55 ans.

Cette analyse, outre qu'elle est affectée de diverses erreurs matérielles (1°), paraît procéder d'une interprétation erronée des textes applicables (2°).

1°) Sur les erreurs matérielles commises par la commission de recours amiable

Pour justifier de son taux d'incapacité postérieurement au 31 décembre 2015, Madame X produit :

- Une décision de la CDAPH du 8 septembre 2011 qui, pour la période du 9 septembre 2011 au 31 octobre 2016, a constaté un taux d'incapacité supérieur ou égal à 50 % et inférieur à 80 %, rejeté la demande de carte d'invalidité et accordé la carte de priorité ;
- Une décision de la CDAPH du 8 septembre 2016 qui, pour la période du 1^{er} novembre 2016 au 31 octobre 2021, a constaté un taux d'incapacité supérieur ou égal à 50 % et inférieur à 80 %, rejeté la demande de carte d'invalidité et accordé la carte de priorité ;
- Une décision de la CDAPH du 16 décembre 2021 qui, pour la période courant à compter du 1^{er} novembre 2021, a constaté un taux d'incapacité supérieur ou égal à 50 % et inférieur à 80 %, a rejeté la demande de carte mobilité inclusion mention invalidité et accordé la carte mobilité inclusion mention priorité.

La CDAPH, au terme de ces trois décisions, a également reconnu à la réclamante la qualité de travailleur handicapé (décisions en pièces jointes).

La Cra, dans son appréciation des éléments fournis par l'assurée, a donc omis certaines décisions de la CDAPH et/ou s'est trompée quant à leur date et quant à leur contenu.

Par ailleurs la commission, tout en décidant d'accorder force probante quant au taux d'incapacité, à la décision de la CDAPH du 8 septembre 2016, pour la période limitée du 8 septembre 2016 au 8 septembre 2017, a validé à ce titre 8 trimestres « comme durée d'assurance et d'assurance cotisée », au lieu des 4 trimestres que représente la période retenue.

L'analyse de la situation qui été faite par la Cra, ne serait-ce qu'en raison de ces erreurs matérielles, apparaît discutable.

2°) Sur l'interprétation erronée des textes applicables

L'article L351-1-3 du code de la sécurité sociale (CSS) dispose :

« La condition d'âge prévue au premier alinéa de l'article L. 351-1 est abaissée dans des conditions fixées par décret pour les assurés handicapés qui ont accompli, alors qu'ils étaient atteints d'une incapacité permanente d'au moins 50 %, une durée d'assurance dans le régime général et, le cas échéant, dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires au moins égale à une limite définie par décret, tout ou partie de cette durée ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré.

« La pension des intéressés est majorée en fonction de la durée ayant donné lieu à cotisations considérée, dans des conditions précisées par décret. »

L'article D. 351-1-6 du même code précise que :

« Le taux d'incapacité permanente prévu à l'article L. 351-1-3 est celui fixé au deuxième alinéa de l'article D. 821-1 [50 %].

« L'assuré qui demande le bénéfice des dispositions de l'article L. 351-1-3 produit, à l'appui de sa demande, les pièces justifiant de la décision relative à son taux d'incapacité permanente prononcée par les maisons départementales des personnes handicapées prévues à l'article

L. 146-3 du code de l'action sociale et des familles. Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale fixe la liste des pièces justificatives et documents permettant d'attester du taux d'incapacité requis ou de l'existence de situations équivalentes du point de vue de l'impact des altérations fonctionnelles de la personne concernée, qu'il définit ».

L'arrêté du 24 juillet 2015 relatif à la liste des documents attestant le taux d'incapacité permanente défini à l'article D. 351-1-6 du code de la sécurité sociale, en son article 1^{er}, dresse la liste des « pièces permettant à l'assuré de justifier du taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % défini à l'article D. 351-1-6 du code de la sécurité sociale ».

À ce titre, il mentionne :

- en son point I, un certain nombre de documents ou de décisions d'institutions/organismes divers, notamment « 1° La carte d'invalidité définie à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles ou la décision attribuant cette carte prise par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées mentionnée à l'article L. 146-9 du même code (...) » ;

- en son point II, « Les décisions mentionnées ci-dessus ou celles des juridictions de première instance, d'appel ou de cassation sont acceptées si elles accordent à l'assuré les allocations ou les cartes susvisées ou si elles les lui refusent mais font état d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ».

En l'espèce, Madame X justifie avoir sollicité à trois reprises – en 2011, 2016 et 2021 - une carte d'invalidité, et s'être vue reconnaître par la CDAPH, dans le cadre de l'instruction de ces demandes, un taux d'incapacité supérieur ou égal à 50 % et inférieur à 80 %, par décisions des 8 septembre 2011, 8 septembre 2016 et 16 décembre 2021. Ces décisions ont par ailleurs refusé de lui accorder la carte d'invalidité.

Sa situation rentre donc dans le champ d'application de l'article 1^{er}, II, de l'arrêté du 24 juillet 2015 : les trois décisions de la CDAPH, en ce qu'elles refusent la carte d'invalidité mais font état d'un taux de handicap égal ou supérieur à 50 %, constituent des « pièces permettant à l'assuré de justifier du taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % défini à l'article D. 351-1-6 du code de la sécurité sociale », au sens de l'arrêté du 24 juillet 2015 relatif à la liste des documents attestant le taux d'incapacité permanente défini à l'article D. 351-1-6 du code de la sécurité sociale.

La circulaire de la Cnav n° 2018-024, à laquelle se réfère la Carsat de Y, reprend les dispositions de cet arrêté, en y ajoutant cependant une restriction.

Ainsi, on peut lire à son annexe 2 (page 44 de la circulaire) :

« Assurés auxquels a été refusé le bénéfice de l'une des prestations, cartes ou qualités susvisées mais a été néanmoins reconnu un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ou son équivalence.

- Les décisions :

- des organismes, instances ou autorités susvisées ;

- des juridictions de première instance, d'appel ou de cassation, refusant aux assurés le bénéfice de l'une des prestations, cartes ou qualités susmentionnées, mais reconnaissant cependant aux intéressés le taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ou l'une de ses équivalences.

Ces décisions sont considérées posséder une durée de validité d'un an, pour l'appréciation de la condition de concomitance de la situation de handicap et de la durée d'assurance.

Nota :

La carte de station debout pénible, de même que :

- la carte portant la mention « priorité pour personne handicapée » ;

- la carte mobilité inclusion, mention « priorité »,

prévues à l'article L. 241-3 du CASF, dans ses rédactions successives, qui l'ont remplacée, ne sont pas des justificatifs recevables.

Il en est de même de la carte mobilité inclusion, mention « stationnement pour personnes handicapées ».

Il convient semble-t-il de considérer que si la détention seule de l'une des cartes précitées ne peut justifier le taux de handicap requis, il en va différemment lorsque l'assuré, comme c'est le cas de Madame X, justifie indépendamment de cette détention, d'une décision de refus de délivrance d'une carte d'invalidité constatant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50%.

L'arrêté, contrairement à la circulaire, ne limite pas à une année la durée de validité d'une telle décision pour justifier de la condition de handicap.

Le texte réglementaire, qui se borne à citer au titre des justificatifs de la condition de handicap, les décisions de la CDAPH refusant la carte d'invalidité mais faisant état d'un taux d'incapacité d'au moins 50 %, sans précision particulière quant à la durée de validité de ce justificatif, s'en remet - implicitement mais nécessairement - à celle mentionnée par la décision.

La circulaire n° 2018-24 de la Cnav, ne peut valablement aller à l'encontre de l'arrêté du 24 juillet 2015 en restreignant la portée, dans le temps, du justificatif produit par l'assuré – en l'occurrence les décisions de la CDAPH reconnaissant pour plusieurs années, un taux d'incapacité au moins égal à 50 %.

En effet, il résulte d'une jurisprudence constante qu'une circulaire, qui est dépourvue de valeur normative (Civ. 2ème, 16 septembre 2003, pourvoi n° 02-30658, Bull. 2003 II, n° 270 ; Civ. 2ème, 14 mars 2007, pourvoi n° 06-12139, Bull. 2007, II, n° 65 ; Civ. 2ème, 14 janvier 2010, pourvoi n° 09-11450, Bulletin II, n° 8 ; Civ. 2ème, 18 février 2010, pourvoi n° 09-12206, Bull. II, n° 38 ; Civ. 2ème, 21 septembre 2017, pourvoi n° 16-19989), ne peut mettre en échec des dispositions légales et/ou réglementaires, notamment en ajoutant une condition qu'elles ne prévoient pas.

*

Il résulte de ces observations, en l'espèce, que l'ensemble des périodes couvertes par les décisions de la CDAPH ayant constaté à l'endroit de Madame X, un taux d'incapacité égal ou supérieur à 50 %, paraissent devoir être prises en compte pour apprécier la condition de concomitance entre la situation de handicap et les durées d'assurance et d'assurance cotisée requises.

Une telle appréciation, dès lors que le taux d'incapacité exigé a été reconnu par la CDAPH sans discontinuité depuis le 1^{er} janvier 2016, semble devoir conduire à constater que Madame X réunissait, au 1^{er} juillet 2022, l'ensemble des conditions d'accès à la retraite anticipée au titre du handicap.

En effet, la Cra a constaté que Madame X, au 31 décembre 2015, démontrait la réalisation de la condition tenant au handicap concomitamment aux périodes de 109 trimestres d'assurance et 108 trimestres cotisés.

Il est établi par les décisions de la CDAPH, conformément aux dispositions réglementaires applicables, que la condition d'un taux d'incapacité de 50 % a continué d'être remplie depuis

lors, concomitamment à la poursuite de l'accomplissement de trimestres d'assurance et d'assurance cotisée par l'intéressée en raison de l'exercice de son activité professionnelle.

Il apparaît, dès lors, que Madame X était éligible à la retraite anticipée au titre du handicap au 1^{er} juillet 2022, et qu'elle devait, à compter de cette date, percevoir une pension de retraite.

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

Claire HÉDON