

Paris, le 26 juillet 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-166

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, d'une réclamation relative au rejet par la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) de Y, de sa demande de 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, décision qu'elle estime constitutive d'une atteinte à son droit de bénéficier de la retraite anticipée au titre du handicap ;

- Recommande à la caisse nationale d'assurance vieillesse de supprimer, dans sa circulaire n°2018-24 du 23 octobre 2018 relative à la *Retraite anticipée au profit des assurés handicapés*, la disposition ayant pour effet de limiter à une année, la durée de validité des décisions des commissions pour l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) refusant le bénéfice de l'une des prestations, cartes ou qualités liées au handicap, mais reconnaissant un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 %.

La Défenseure des droits demande à la caisse nationale d'assurance vieillesse de rendre compte des suites données à cette recommandation, 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°333-2011 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 sa demande de 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 a tenu au fait que la Carsat de Y refusait 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 refusé l'attribution d'une carte « invalidité », mais 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.

La réclamante a engagé un contentieux devant le tribunal judiciaire de Z, et saisi le Défenseur des droits.

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.

La Défenseure des droits a formulé des observations devant le tribunal judiciaire de Z, en faisant valoir notamment que la Carsat ne pouvait valablement, en se fondant sur la circulaire n°2018-24 du 23 octobre 2018 de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), limiter dans le temps la validité des décisions de la CDAPH ayant refusé la délivrance de cartes invalidité, mais constaté un taux d'incapacité supérieur ou égal à 50 % (décision n°2023-053 en pj).

Par un jugement en date du 29 juin 2023, le tribunal judiciaire a approuvé cette analyse, et jugé que la condition tenant à la situation de handicap concomitamment à l'exercice de l'activité professionnelle, pouvait être établie par les décisions précitées de la CDAPH, ce pour la durée de reconnaissance du droit fixée par ces décisions et non celle d'une année, fixée par la circulaire de la Cnav (jugement en pj).

Analyse juridique

L'article L. 351-1-3 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 ».

Ainsi depuis le 1er janvier 2016, la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) n'est plus acceptée comme élément établissant la condition, pour l'accès à la retraite anticipée au titre du handicap, tenant à la situation de handicap concomitamment à l'exercice de l'activité professionnelle.

Un arrêté ministériel a été prévu d'« organiser » les modalités selon lesquelles l'appréciation du taux d'incapacité de 50% peut être établie.

C'est ainsi que 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 %* ».

Au cas d'espèce, Madame X justifiait 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 avaient par ailleurs refusé de lui accorder la carte d'invalidité.

Sa situation rentrait 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 s'est référée la Carsat de Y en l'espèce, 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 ».

Ainsi, il apparaît 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 néanmoins 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 de la Cnav ne peut valablement aller à l'encontre de l'arrêté, en restreignant la portée, dans la durée, 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 %, rendant ainsi plus difficile l'accès à la retraite anticipée pour les travailleurs handicapés.

Il résulte en effet 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.

Par suite, et s'agissant de la circulaire de la Cnav n°2018-24, il paraît nécessaire de supprimer la restriction que celle-ci porte au droit des assurés handicapés, de bénéficier d'une retraite anticipée, dans la mesure où, comme cela a pu être constaté en l'espèce, les organismes de retraite s'y réfèrent, sans nécessairement examiner sa conformité aux textes légaux et réglementaires applicables.

En considération de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la caisse nationale d'assurance vieillesse de supprimer, dans sa circulaire n°2018-24 du 23 octobre 2018 relative à la *Retraite anticipée au profit des assurés handicapés*, la disposition ayant pour effet de limiter à une année, la durée de validité des décisions des commissions pour l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) refusant le bénéfice de l'une des prestations, cartes ou qualités liées au handicap, mais reconnaissant néanmoins un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 %.

La Défenseure des droits demande à la caisse nationale d'assurance vieillesse de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON