
Décision du Défenseur des droits n°2023-150

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 le code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie par Madame X concernant un indu de pension de réversion de 12 566 € notifié par la Caisse nationale d'assurance vieillesse le 2 septembre 2021.

Recommande à la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav):

- de réexaminer la situation de la réclamante au vu de la responsabilité de la caisse de ne pas avoir réalisé le contrôle de ses ressources à l'âge légal ;
- d'appliquer pour l'avenir les dispositions de la Circulaire Cnav n° 2007/35 du 30 avril 2007 modifiée par celle du 8 mars 2012, en matière d'âges auxquels doivent être mis en œuvre le contrôle des ressources des titulaires de pensions de réversion ;
- d'adapter les voies de recours figurant dans les notifications de rejet des demandes de remises de dettes par la commission de recours amiable, en précisant que le juge peut être saisi afin d'apprécier souverainement la situation de précarité du débiteur et d'ordonner la remise de la dette d'indu ;
- de renforcer l'information de l'assuré quant à son obligation de faire connaître toute modification de ses ressources et/ou de sa situation familiale postérieurement à sa demande de pension de réversion ;

Demande à la Cnav 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

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

La Défenseure des droits a été saisie par Madame X d'une réclamation relative à un indu de pension de réversion de 12 566 € notifié par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) le 2 septembre 2021.

Faits

Le 30 septembre 2021, le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Madame X concernant un indu de pension de réversion de 12 566 € notifié par la Cnav le 2 septembre 2021, pour la période du 1^{er} juillet 2019 au 31 août 2021, au motif qu'elle dépassait le plafond de ressources fixé par voie réglementaire pour le service de cette prestation.

Contestant ce trop-perçu, Madame X a saisi la commission de recours amiable ainsi qu'une déléguée du Défenseur des droits.

La déléguée est intervenue auprès de l'organisme par courriel du 27 janvier 2022 afin de régler le litige à l'amiable.

Dans un courrier du 1^{er} avril 2022, la Cnav a confirmé à la déléguée que les calculs de la pension et du trop-perçu étaient conformes à la réglementation.

Puis, la commission de recours amiable du 11 mai 2022 a également confirmé l'indu.

Par ailleurs elle a informé Madame X qu'en raison de ses ressources, elle ne pouvait bénéficier d'une remise de dette et que cette décision n'était pas contestable devant les juridictions de sécurité sociale dans la mesure où le principe de l'indu avait été admis du seul fait de la demande de remise de dette.

Le 4 juillet 2022, les services du siège du Défenseur des droits auxquels la déléguée a transmis le dossier ont sollicité la Cnav afin d'obtenir la communication de l'ensemble des pièces du dossier, l'invitant à leur préciser si Madame X leur avait signalé la perception de ses pensions de retraite de base et complémentaire ayant pris effet à compter du 1^{er} septembre 2015.

Dans un courriel du 27 octobre 2022, la Cnav a transmis au siège du Défenseur des droits une copie du questionnaire de ressources renvoyé par la réclamante ayant abouti au calcul de l'indu ainsi qu'une copie de son courrier de saisine de la commission de recours amiable.

Cependant, l'organisme n'a pas apporté de précisions sur le fait que Madame X ait signalé ou non la perception de ses pensions de retraite de base et complémentaire à la Cnav avant l'envoi par la caisse du questionnaire de ressources.

En considération de ces éléments, le Défenseur des droits a, par correspondance du 23 février 2023, informé la caisse des éléments de fait et de droit au regard desquels l'autorité pourrait être amenée à considérer qu'il avait été porté atteinte au droit d'usager du service public de Madame X.

Aucune réponse n'a été apportée au Défenseur des droits par votre organisme.

Discussion

1-Sur la décision de la commission de recours amiable (CRA)

11-Sur la légalité de la décision de la commission de recours amiable

- Sur l'absence de reconnaissance de dette de la réclamante

La décision de la commission de recours amiable du 11 mai 2022 mentionne que Madame X aurait admis le principe de la dette du seul fait de sa demande de remise de dette.

La Cour de Cassation a en effet rappelé à plusieurs reprises que si l'assuré social se borne à demander une remise à la commission de recours amiable (CRA), cela signifie qu'il reconnaît la dette (Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 9 avril 2009, 08-11.356 ; Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 14 février 2007, 06-12.149).

Or, dans le courrier de saisine de la CRA adressé à la Cnav le 13 septembre 2021 par la réclamante, cette dernière a accompagné sa demande de remise de dette de plusieurs demandes.

D'une part, elle indiquait qu'elle « *ne comprend pas la notification (d'indu), sa situation personnelle n'ayant pas changé* » et sollicitait une « *lettre explicative donnant lieu à ce changement soudain* ».

D'autre part, elle « *demand[ait] un recours amiable de ce montant au vu de ces ressources* ».

C'est de cette dernière mention que la caisse a déduit que Madame X avait reconnu sa dette.

Dans sa décision du 11 mai 2022, la CRA s'est prononcée uniquement sur les principes de récupération de l'indu et la demande de remise de dette citant à cet effet les articles 1302 et 1302-1 du code civil.

Ce faisant, elle paraît avoir occulté totalement l'autre demande formulée par la réclamante, à savoir la demande d'explication quant à l'indu notifié.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits considère qu'en déduisant du courrier de saisine de la CRA que la réclamante reconnaît le principe de la dette, la Cnav a porté atteinte au droit de la réclamante.

- Sur le non-respect des obligations d'information et de motivation de la décision

L'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose :

« *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. À cet effet, doivent être motivées les décisions qui :*

(...)

8° *Rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.* »

L'article L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration précise également que « *la motivation exigée doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

La motivation d'une décision doit être précise et adaptée aux circonstances spécifiques dans lesquelles la décision s'inscrit (Conseil d'État, 30 juillet 1997, n° 157313). A ce titre, elle doit, le cas échéant, tenir compte et répondre si ce n'est à l'intégralité, tout du moins aux principaux éléments invoqués par l'usager pour sa « défense ».

Or, tel qu'il ressort du point précédent, la CRA ne s'est pas prononcée sur la demande d'explication de l'origine de l'indu qui apparaissait très clairement dans le courrier de saisine de la réclamante.

Au vu des dispositions du code des relations entre le public et l'administration il pourrait donc être considéré que la décision rendue le 11 mai 2022 ne satisfait pas à l'obligation légale de motivation.

En outre, cette décision ne paraît pas plus respecter les dispositions de l'article R142-4 du Code de la Sécurité sociale qui énonce que « *la commission donne, sur les affaires qui lui sont soumises, son avis au conseil, au conseil d'administration ou à l'instance régionale, qui statue et notifie sa décision à l'intéressé. Cette décision est motivée* ».

- Sur l'erreur figurant dans les voies et délais de recours de la décision de la CRA

La décision de la commission de recours amiable précise que :

« *Cette décision n'est pas contestable devant les juridictions de sécurité sociale, le principe de l'indu ayant été admis du seul fait de la demande de remise de dette* ».

Jusqu'à récemment, il était acquis que seule la caisse ou la CRA pouvait, sur la demande de son débiteur, accorder une remise totale ou partielle de sa dette.

Cette solution reposait sur les termes de l'article L. 256-4 du Code de la sécurité sociale selon lequel :

« *À l'exception des cotisations et majorations de retard, les créances des caisses nées de l'application de la législation de sécurité sociale, notamment dans des cas mentionnés aux articles L. 244-8, L. 374-1, L. 376-1 à L. 376-3, L. 452-2 à L. 452-5, L. 454-1 et L. 811-6, peuvent être réduites en cas de précarité de la situation du débiteur par décision motivée par la caisse, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations.* »

Le texte exigeant spécifiquement une décision motivée de la caisse, la jurisprudence en déduisait que ce pouvoir incombait exclusivement à cette dernière, excluant la remise totale ou partielle de l'indu des prérogatives du juge.

Or, cette analyse a été infirmée par la Cour de cassation qui, dans un arrêt du 28 mai 2020 (n° 18-26.512), confirmé par la 2^{ème} chambre civile, le 24 juin 2021 (n° 20-11.044), considère désormais que le juge, appréciant souverainement la situation de précarité du débiteur, peut ordonner la remise de la dette d'indu :

« *Il entre dans l'office du juge judiciaire de se prononcer sur le bien-fondé de la décision administrative d'un organisme de sécurité sociale déterminant l'étendue de la créance qu'il détient sur l'un de ses assurés, résultant de l'application de la législation de sécurité sociale.*

Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou partie une demande de remise gracieuse d'une dette née de l'application de la législation de sécurité sociale au sens du texte susmentionné, il appartient au juge d'apprécier si la situation de précarité du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause. »

En conséquence, le fait de ne pas ouvrir les voies et délais de recours dans la notification de la décision prise par la CRA apparaît contraire aux dispositions législatives et la forclusion ne saurait être opposée à la réclamante si celle-ci souhaitait introduire une action en justice.

En effet, l'article R. 142-1-A III du Code de la sécurité sociale énonce : *« s'il n'en est disposé autrement, le délai de recours préalable et le délai de recours contentieux sont de deux mois à compter de la notification de la décision contestée. Ces délais ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision contestée ou, en cas de décision implicite, dans l'accusé de réception de la demande »*.

2- Sur la responsabilité de la caisse dans la naissance de l'indu

La Cnav a attribué une pension de réversion à Madame X à compter d'août 2013, puis une pension de retraite de base et de retraite complémentaire en septembre 2015.

En novembre 2020, soit à l'âge auquel elle a atteint le taux plein, un questionnaire de ressources lui a été envoyé.

À réception de ce formulaire complété, la caisse a déterminé que la réclamante dépassait les ressources permettant l'attribution d'une pension de réversion depuis le 1^{er} décembre 2015 jusqu'au 31 août 2021 et a, en conséquence, notifié un trop-perçu à Madame X de 12 566 € en appliquant la prescription biennale.

21- Sur la date de la dernière révision de la pension de réversion ou « cristallisation »

Selon l'article L353-1 du Code de la sécurité sociale, l'attribution et le service de la retraite de réversion sont effectivement soumis à une condition de ressources.

Cependant, des règles spécifiques existent prévoyant qu'une retraite de réversion n'est plus révisable à compter d'une certaine date, que les ressources évoluent à la hausse ou à la baisse.

Ces dispositions figurant à l'article R. 353-1-1 du Code de la sécurité sociale prévoient que :

« (...) La date de la dernière révision ne peut être postérieure :

a) A un délai de trois mois après la date à laquelle le conjoint survivant est entré en jouissance de l'ensemble des avantages personnels de retraite de base et complémentaire lorsqu'il peut prétendre à de tels avantages ;

b) A la date à laquelle il atteint l'âge prévu par l'article L. 161-17-2, lorsqu'il ne peut pas prétendre à de tels avantages. »

À partir de cette date de dernière révision, aucun changement de ressources ou de situation familiale ne peut être pris en compte.

22- Sur les modalités de contrôle des ressources de la pension de réversion

En matière de contrôle des ressources de pension de réversion, il convient de confronter deux types d'obligations : l'obligation d'information à la charge de l'assuré et l'obligation de contrôle à la charge de l'organisme.

- L'obligation d'information reposant sur l'assuré

L'article R. 815-18 du Code de la sécurité sociale pose comme obligation pour la personne bénéficiaire de la pension de réversion de faire connaître à l'organisme ou au service chargé de la liquidation le montant des ressources dont elle, et le cas échéant son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, dispose.

L'information concernant cette obligation d'information à la charge des assurés figure dans la notice accompagnant la demande de pension de réversion.

Cette dernière est rédigée de la façon suivante :

« Après l'attribution de votre retraite de réversion

Important : vous devez nous faire connaître toute modification de vos ressources et/ou de votre situation familiale.

En effet, selon votre situation, votre retraite de réversion sera révisable :

- *jusqu'au 1er jour du mois suivant l'âge légal de départ à la retraite si vous n'avez aucun droit à une retraite personnelle ;*
- *ou sinon 3 mois après le point de départ de l'ensemble de vos retraites personnelles (de base et complémentaires) obtenues en France et/ou dans d'autres pays. »*

Ainsi, il reposait sur Madame X l'obligation d'informer la Cnav qui lui servait sa pension de réversion depuis 2013 de l'attribution de ses pensions de retraite de base et complémentaire le 1^{er} septembre 2015.

Cependant, malgré plusieurs demandes adressées à la Cnav afin de savoir si Madame X s'était acquittée de cette obligation d'information, il n'a pas été apporté de réponse au Défenseur des droits sur ce point. Il n'a donc pas été possible de vérifier si cette obligation d'information avait été respectée par l'assurée.

Par ailleurs, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de difficultés similaires à celle de Madame X tendant à montrer que les titulaires de pensions de réversion n'ont pas informé la caisse qui leur servait cette prestation lorsqu'ils ont obtenu leur pension de retraite de base à une date ultérieure.

Cette absence de déclaration trouve souvent sa justification dans le fait que la nouvelle pension obtenue est versée par le même organisme que celui qui servait la pension de réversion. Ainsi, dans l'esprit des assurés, les deux prestations étant gérées par la même caisse, celle-ci détient nécessairement l'information quant à la perception et au montant de la pension perçue postérieurement.

De plus, lors d'une demande de pension de réversion, le conjoint fait face à un état de deuil qui ne lui permet pas toujours d'avoir pleinement connaissance des démarches administratives qui lui incombent.

La récurrence de ce type de litiges dont est saisi le Défenseur des droits tend à mettre en lumière que l'information contenue dans cette notice n'est peut-être pas suffisamment explicite pour que les assurés en mesurent totalement les implications.

- **Sur les contrôles de ressources réalisés par la caisse**

La Circulaire Cnav n° 2007/35 du 30 avril 2007 modifiée par celle du 8 mars 2012 précise les conditions de mise en œuvre du contrôle des ressources des titulaires de pensions de réversion.

En son paragraphe 21, elle mentionne notamment parmi les contrôles « incontournables » qui doivent être faits, ceux effectués : *« lorsqu'une pension de réversion est révisée suite à l'attribution au conjoint survivant d'une pension personnelle d'un régime de base obligatoire. »*

De plus, en son paragraphe 22, elle traite des contrôles réalisés par la Cnav qu'elle définit comme étant « juridiquement obligatoires ».

Ces contrôles sont ceux qui doivent être effectués par la caisse à trois âges atteints par l'assuré, à savoir :

- à l'âge de 55 ans,
- à l'âge légal de départ à la retraite (61 ans et 7 mois pour la génération de Madame X, soit au 1^{er} septembre 2015),
- à l'âge du taux plein et 3 mois (66 ans et 7 mois pour la réclamante).

En effet, à ces âges, pour respecter le principe de cristallisation prévu à l'article L. 353-1 du code de la sécurité sociale, le montant de la pension de réversion doit être déterminé compte tenu du montant actualisé des ressources pour déterminer si la date de la « dernière révision » est atteinte.

C'est dans ce cadre qu'est intervenu le contrôle des ressources de Madame X à l'âge auquel elle a atteint le taux plein et 3 mois qui a entraîné la révision de la pension de réversion et la notification du trop-perçu le 2 septembre 2021.

Cependant, si le contrôle de ressources a bien été effectué par la caisse à l'âge du taux plein, il ressort des informations fournies par la réclamante que ce contrôle n'aurait pas été réalisé lorsqu'elle a atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Or, le fait d'interroger Madame X sur ses ressources à cet âge aurait permis de constater le dépassement du plafond de la pension de réversion dès cette date. En effet, la réclamante a fait valoir et obtenu ses pensions de retraite de base et complémentaires au 1^{er} septembre 2015, date à laquelle elle a atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Là encore, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de dossiers dans lesquels cette vérification à l'âge légal n'a pas été réalisée alors qu'elle aurait permis de détecter plus tôt un dépassement des ressources.

La mission de service public dévolue aux organismes de sécurité sociale, suppose de leur part une instruction diligente des demandes dont ils sont saisis.

Il ressort de la jurisprudence, que le champ de ces obligations concerne tant les manquements aux obligations d'information et de conseil (Soc., 29 mars 1990, Bull. 1990, V, n° 151, pourvoi n° 87-14.550 ; 1re Civ., 24 février 2004, pourvoi n° 02-14.406 ; Soc., 5 avril 2006, pourvoi n° 04-42.105 ; Soc., 12 mars 2008, pourvoi n° 07-40.665 ; 1re Civ., 10 juin 1986, Bull. 1986, I, n° 157, pourvoi n° 85-10.703), que la gestion défaillante des dossiers individuels de leurs affiliés (Soc., 30 mai 1996, Bull. 1996, V, n° 217, pourvoi n° 94-16.007.

En l'espèce, et malgré l'obligation qui pesait sur Madame X de déclarer sa perception des pensions de retraites de base et complémentaire, il convient de relever que la caisse n'a pas procédé aux contrôles mentionnés comme « incontournables » et « juridiquement obligatoires » dans ses instructions au réseau.

Au vu de ces éléments, la Défenseure des droits considère qu'il a été porté atteinte au droit d'usager de Madame X.

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

- de réexaminer la situation de la réclamante au vu de la responsabilité de la caisse de ne pas avoir réalisé le contrôle de ses ressources à l'âge légal ;
- d'appliquer pour l'avenir les dispositions de la Circulaire Cnav n° 2007/35 du 30 avril 2007 modifiée par celle du 8 mars 2012, en matière d'âges auxquels doivent être mis en œuvre le contrôle des ressources des titulaires de pensions de réversion ;
- d'adapter les voies de recours figurant dans les notifications de rejet des demandes de remises de dettes par la commission de recours amiable, en précisant que le juge peut être saisi afin d'apprécier souverainement la situation de précarité du débiteur et d'ordonner la remise de la dette d'indu ;
- de renforcer l'information de l'assuré quant à son obligation de faire connaître toute modification de ses ressources et/ou de sa situation familiale postérieurement à sa demande de pension de réversion ;

Demande à la Cnav 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