

Paris, le 4 octobre 2023

---

## Décision du Défenseur des droits n°2023-196

---

**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 L. 378-1 du code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X d'une réclamation relative au refus de versement des indemnités journalières pour maladie et d'octroi d'une pension d'invalidité ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le pôle social du tribunal judiciaire de Z conformément à l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

**Vous pensez que vos droits n'ont pas été respectés ? [Écrivez gratuitement au Défenseur des droits](#)**

Défenseur des droits - Libre réponse 71120 - 75342 Paris Cedex 07

+33 (0) 1 53 29 22 00    [www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

---

## Observations devant le pôle social du tribunal judiciaire de Z en application de l'article 33 de la loi n°2011-133 du 29 mars 2011

---

Le 23 mars 2023, le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, d'une réclamation relative au refus de versement des indemnités journalières pour maladie et d'octroi d'une pension d'invalidité.

### **I- Faits et procédure**

Madame X a bénéficié d'un congé proche aidant du 12 avril 2021 au 11 avril 2022.

À l'issue de cette période, elle a été placée en arrêt maladie à partir du 28 avril 2022 et a sollicité le versement des indemnités journalières.

Placée en invalidité (2<sup>ème</sup> catégorie) par le médecin conseil de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Y à partir du 5 juin 2022, Madame X a demandé le versement d'une pension d'invalidité.

Par un courrier du 19 octobre 2022, la CPAM a notifié à Madame X un refus d'attribution de la pension d'invalidité sollicitée au motif qu'elle ne remplissait pas « *les conditions administratives d'ouverture de droit à l'assurance invalidité à la date du 5 juin 2022 en l'occurrence* » :

- *Avoir effectué au moins 600 heures de travail salarié ou assimilé au cours des 12 mois civils ou 365 jours précédant la date d'examen du droit ou avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 2030 fois le SMIC horaire au 1<sup>er</sup> janvier qui précède immédiatement le début de cette période »*

Par la notification du 3 novembre 2022, la CPAM a informé l'assurée de sa décision de refus de versement des indemnités journalières au motif que l'assurée ne remplissait pas « *les conditions pour avoir droit à cette prestation* »

L'assurée a saisi la Commission de recours amiable (CRA) de la CPAM par courrier du 23 novembre 2022, en contestant les décisions des 19 octobre et 3 novembre 2022, sans obtenir de réponse.

C'est dans ces conditions que Madame X a saisi le Défenseur des droits et, par une requête du 6 avril 2023, le pôle social du tribunal judiciaire de Z.

Par courrier du 15 mai 2023 et afin de régler ce litige de manière amiable, les services du Défenseur des droits ont sollicité le réexamen de la situation de la réclamante par la CPAM Y au regard du droit applicable en la matière.

Le 26 mai 2023, la CRA a notifié à la réclamante deux décisions prises en séance de la CRA du 25 mai 2023 confirmant le refus de versement des indemnités journalières et d'octroi d'une pension d'invalidité au motif que les conditions posées par l'article L. 378-1 du code de la sécurité sociale n'étaient pas remplies.

Par courrier du 21 juin 2023, la CPAM a informé les services du Défenseur des droits, dans les termes identiques à ceux de deux décisions CRA du 25 mai 2023, qu'elle maintenait le refus de versement des indemnités journalières et de la pension d'invalidité

La proposition de médiation n'ayant pas abouti, le Défenseur des droits a adressé à la CPAM une note récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels l'autorité administrative indépendante pourrait être amenée à considérer qu'il a été porté atteinte au droit dont l'assurée bénéficiait en vertu des articles L. 313-1 et L. 341-2 du code de la sécurité sociale de percevoir les indemnités journalières et la pension d'invalidité à l'issue du congé proche aidant.

Par courrier du 28 août 2023, la CPAM a notifié aux services du Défenseur des droits qu'elle maintenait son analyse au fondement des deux décisions.

C'est dans ces conditions que la Défenseure des droits a décidé de porter à la connaissance du tribunal les observations suivantes.

## **II- Analyse juridique**

### **- Sur la situation de Madame X et la reprise d'activité**

#### **Le droit de la sécurité sociale :**

L'article L. 378-1 du code de la sécurité sociale dispose que « *pour avoir droit ou ouvrir droit aux prestations en espèces à l'issue du congé de proche aidant mentionné à l'article L. 3142-22 du code du travail, l'assuré, sous réserve toutefois de reprendre son activité et de n'avoir perçu aucune rémunération au titre de l'aide familiale apportée, doit justifier des conditions prévues aux articles L. 313-1 et L. 341-2 du présent code, la période de congé n'entrant pas en compte pour l'appréciation des périodes mentionnées auxdits articles* ».

La circulaire interministérielle DSS/SD2/2015/179 du 26 mai 2015 relative aux modalités d'attribution des indemnités journalières dues au titre de la maladie précise que « *le bénéficiaire du congé de soutien familial prévu aux articles L. 3142-22 à L. 3142-24 du code du travail conserve ses droits aux prestations en espèces, sous réserve de reprendre son activité et de n'avoir perçu aucune rémunération au titre de l'aide familiale apportée pendant son congé* » en reprenant les dispositions du code de la sécurité sociale.

#### **Le droit du travail :**

L'alinéa 2 de l'article L. 3142-19 du code du travail précise que le congé proche aidant « *ne peut excéder, renouvellement compris, la durée d'un an pour l'ensemble de la carrière* ».

L'article L. 3142-21 du même code précise que « *le salarié conserve le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis avant le début du congé* ».

Enfin, l'article L. 3142-22 du même code indique qu'« *à l'issue du congé ou de la période d'activité à temps partiel mentionnée à l'article L. 3142-20, le salarié retrouve son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente* ».

Il ressort des dispositions précitées que le congé de proche aidant, tel que régi par les dispositions du code du travail ne peut pas dépasser la durée d'un an, que le salarié conserve tous les avantages acquis avant la période du congé et qu'à l'issue de la période du congé, le salarié doit retrouver son emploi ou un emploi similaire.

La législation relative à la sécurité sociale insère ce dispositif dans le contexte d'ouverture des droits aux prestations en espèces prévues par les articles L. 313-1 (prestations en espèces

d'assurance maladie, maternité et décès) et L. 341-2 (la pension d'invalidité) du code de la sécurité sociale.

L'article L. 378-1 du code de la sécurité sociale crée une condition supplémentaire, en posant l'exigence de reprise de son activité, par l'assuré, à l'issue de la période du congé.

Il convient de souligner d'emblée que la notion de « *reprise d'activité à l'issue du congé de proche aidant* » n'est définie, ni par le code de la sécurité sociale, ni par la jurisprudence.

L'analyse de la circulaire interministérielle du 26 mai 2015, précitée, ne permet pas de définir clairement la situation visée par les dispositions de l'article L. 378-1 du code de la sécurité sociale, dès lors qu'aucune des situations hypothétiques citées à titre d'exemple ne traite d'une reprise après le congé de proche aidant, mais seulement après la période du congé sabbatique.

Les exemples mentionnés dans ce texte tendent à montrer que la situation de « *reprise d'activité* » doit s'analyser comme la situation contraire à celle d'un salarié placé en arrêt maladie.

*A fortiori*, un salarié qui n'est pas placé en arrêt maladie immédiatement après le congé de proche aidant devra être considéré comme en situation de reprise d'activité.

Cette analyse se trouve confortée par les dispositions du code du travail qui prévoient que le salarié doit conserver tous les avantages dont il bénéficiait avant la période du congé et qu'il retrouve son emploi ou un emploi semblable à l'issue de cette période.

Enfin, le code du travail dispose que la durée du congé de proche aidant ne peut pas dépasser un an, ce qui implique qu'à l'issue de la période d'un an, le salarié réintègre automatiquement les effectifs de la structure qui l'embauche.

### **En l'espèce**

Il ressort des pièces produites par Madame X que la condition de reprise d'activité était remplie à la date de ses demandes de paiement des prestations en espèces.

Premièrement, il apparaît qu'aucun texte ne prévoit la situation similaire à celle dans laquelle elle se trouve et ne permet de fonder avec certitude la décision de refus d'indemnisation.

Il convient de souligner, à ce titre, le fait que la CRA de la CPAM ne cite aucun texte ni source jurisprudentielle qui permettrait de définir la notion de « *reprise d'activité* », telle qu'exigée par l'article L. 378-1, et démontrer en quoi la situation de Madame X entre le 12 et 27 avril 2022 ne correspondait pas aux exigences de cette condition.

Deuxièmement, il convient de constater que la situation de Madame X au sein de la société qui l'employait devra nécessairement s'analyser comme une présence effective, c'est-à-dire une reprise d'activité à l'issue de la période de congé.

En effet, la réclamante a bénéficié du congé de proche aidant du 12 avril 2021 au 11 avril 2022 pour assister au quotidien sa mère, victime d'un accident vasculaire cérébral lui ayant laissé des séquelles.

Avant cette période, elle exerçait une activité salariée à temps partiel, intégralement à distance et bénéficiait d'un aménagement des horaires de son travail, ces aménagements ayant pour origine son état de santé et étant décidés par la médecine du travail.

En vertu de ces aménagements, Madame X n'était pas tenue d'effectuer l'intégralité du temps du travail de la journée en continuité mais était libre d'effectuer ses heures de travail durant la journée, dès lors que l'addition des heures effectuées durant la journée était suffisante.

À l'issue de la période du congé de proche aidant, Madame X a pris contact avec son employeur pour reprendre son activité salariée selon les termes habituels.

Parallèlement, elle était en attente d'un rendez-vous médical pour effectuer un bilan de son état de santé et de sa capacité à poursuivre son activité qui se sont dégradés durant la période du congé de proche aidant. À cet égard, une demande de mise en invalidité à partir du 5 juin 2022 a été effectuée par son médecin traitant et approuvée par le médecin conseil de la CPAM.

L'employeur de Madame X l'a informée qu'elle ne pouvait pas poursuivre l'activité salariée selon les termes antérieurs et que sa présence sur site à temps plein pendant une semaine était indispensable pour effectuer une formation.

Il lui a également été annoncé qu'elle devra désormais effectuer les heures de travail en une seule plage horaire continue.

Madame X, qui ne pouvait pas satisfaire ces demandes compte tenu de son état de santé a demandé une rupture conventionnelle de son contrat de travail le 12 avril 2022. Elle était en attente de réponse à cette demande jusqu'au 19 avril 2022. À cette date, on l'a informé de l'impossibilité de conclure une rupture conventionnelle.

L'état de santé de la réclamante s'étant dégradé durant cette période, elle a été placée en arrêt maladie le 28 avril 2022.

À réception de son arrêt de travail, la CPAM a sollicité la transmission des bulletins de salaire de trois derniers mois précédant la date de l'arrêt et, par deux courriers du 19 octobre et du 3 novembre 2022 a refusé de verser ces deux prestations.

En définitive, il apparaît que la situation de Madame X devrait s'analyser comme une reprise d'activité car :

- La période de congé de proche aidant étant limitée à un an et l'intéressé ayant sollicité le bénéfice du temps maximum du congé autorisé, elle a automatiquement réintégré la structure qui l'employait en qualité de salariée, son contrat de travail n'ayant pas été résilié à l'issue du congé ;
- Madame X a, immédiatement après la fin de la période de congé, entrepris les démarches en vue d'un aménagement de son contrat, dès lors que les conditions d'exercice de sa mission ont été modifiées et, le cas échéant, d'une rupture conventionnelle ;
- Pendant la période du 12 au 27 avril 2022, l'intéressée avait accès à sa messagerie professionnelle et était en contact avec ses responsables ;
- Pendant la période du 12 au 27 avril 2022, l'intéressée a entrepris toutes les démarches nécessaires pour faire constater médicalement son inaptitude professionnelle et pour adapter son statut à son état de santé.

Telle est également la position de la CPAM qui, dans son courrier adressé au Défenseur des droits le 28 août 2023, a précisé que cette notion n'est définie de façon précise ni par les textes, ni par la jurisprudence et « *il est vrai que, dans l'espèce, le contrat de travail n'est pas rompu* ».

Par ailleurs, l'absence d'information claire et précise sur les motifs de refus des prestations sollicitées a empêché Madame X d'entreprendre des actions qui permettraient la régularisation de sa situation professionnelle, notamment la rectification de ses bulletins de salaire, et l'ouverture des droits aux prestations sollicitées.

**- Sur l'absence de motivation par la CPAM de sa décision de refus d'attribution des prestations**

L'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « *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 : [...]*

*6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; [...]*

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

En l'espèce, les décisions notifiées à Madame X les 19 octobre et 3 novembre 2022 se bornaient à rappeler les conditions classiques d'ouverture des droits et notamment la durée d'affiliation exigée pour pouvoir bénéficier desdites prestations. Ces courriers ne précisaient pas le fondement de la décision et leur contenu était différent des motifs sur lesquels la CRA a fondé sa décision de rejet du 25 mai 2023.

Cette situation était de nature à empêcher la rectification des informations figurant sur le bulletin de salaire édité pour le mois d'avril 2022, dès lors que la réclamante n'était pas informée que la mention « absence injustifiée » qui ne correspondait pas à la réalité de son engagement pendant la période mentionnée l'empêchait de percevoir les prestations sollicitées.

L'absence d'information claire et précise sur les motifs de rejet de sa demande ont privé Madame X de la possibilité de rectifier sa situation, afin de pouvoir bénéficier des prestations demandées, notamment en sollicitant la rectification du bulletin de salaire du mois d'avril 2022.

Or, en vertu des dispositions précitées, les CPAM sont soumises à l'obligation de motivation des décisions défavorables.

Le fait d'apporter une information générale sur l'ensemble des conditions exigées pour bénéficier d'une prestation ne peut pas être interprétée comme une motivation spécifique et adaptée à la situation de la réclamante.

Ce constat ne se trouve que renforcé par le fait que la motivation des deux décisions négatives n'a été précisée que le 23 mai 2023, soit plusieurs mois après la notification des décisions contestées.

Au regard de ces éléments, il apparaît que le refus d'attribution de pension d'invalidité et de paiement des indemnités journalières a été notifié en méconnaissance des règles relatives à ces prestations et a causé un préjudice à Madame X qui s'est retrouvée privée des ressources,

devant l'impossibilité d'exercer une activité salariée et de percevoir une pension d'invalidité au titre de son état de santé.

Enfin, il convient de souligner que dans son courrier du 28 août 2023, la CPAM a fait part d'une nouvelle analyse du dossier de Madame X.

Il ressort de la réponse de la Caisse que la nouvelle interprétation retenue ne permet toujours pas d'accorder les prestations sollicitées car « *considérant que Madame X est en activité salariée à la date de l'arrêt de travail soit le 28 avril 2022, à cette date l'assuré ne justifiant pas des conditions administratives pour s'ouvrir des droits aux prestations d'espèces sur la période de référence, soit sur les mois de janvier février mars 2022* ».

Cette nouvelle analyse ne paraît pas plus constituer une motivation suffisante du refus d'attribution des prestations dès lors que la CPAM, tout en considérant que Madame X a repris son activité, semble omettre une partie de l'article L. 378-1 du code de la sécurité sociale qui dispose que « *la période de congé n'entrant pas en compte pour l'appréciation des périodes mentionnées auxdits articles* ».

La CPAM précise avoir recherché des conditions d'ouverture des droits en considérant que durant la période du congé proche aidant l'assurée a bénéficié d'une période de maintien des droits, telle que prévue aux articles L. 161-8 et R. 161-3 du code de la sécurité sociale.

Cette analyse semble, elle aussi, erronée, dès lors que l'article L. 378-1 précité impose de ne pas tenir compte de la période du congé proche aidant dans le cadre de vérification des conditions administratives.

En effet, en se référant aux mois de janvier, février et mars 2022 et en appliquant le dispositif de maintien des droits, la CPAM procède à la vérification des conditions administratives durant la période du congé proche aidant, contrairement aux dispositions de l'article L. 378-1 du code de la sécurité sociale.

Afin de procéder à l'application stricte de l'article L. 378-1, la CPAM devrait omettre la période du congé proche aidant et poursuivre la vérification sur la période précédant le congé proche aidant jusqu'à atteindre la période nécessaire de trois mois ou de douze mois, selon la prestation concernée.

Dans ce cadre, la CPAM devrait solliciter la transmission des bulletins de salaire correspondant à la période précédant le congé proche aidant, soit antérieurs au 11 avril 2021.

\*\*\*

Au vu de ces éléments et, dans la mesure où les dispositions du code de la sécurité sociale imposent à la CPAM de ne pas tenir compte de la période du congé proche aidant dans le cadre de la vérification des conditions administratives pour bénéficier des indemnités journalières et d'une pension d'invalidité, la Défenseure des droits estime que le refus opposé à Madame X porte atteinte aux droits qui sont octroyés à cette dernière par l'article L. 378-1 du code précité.

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

Claire HÉDON

| 7