

Paris, le 22 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-255

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 les articles L.351-1, R.142-1, R.142-1-A, R.351-27, R.351-34 et R.351-37 du code de la sécurité sociale ;

Saisie par Monsieur X du refus opposé par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) de liquider ses droits à la retraite à compter du 1^{er} février 2019 ;

Recommande à la CNAV :

- de se conformer à la réglementation applicable en matière de recours administratif préalable obligatoire en droit de la sécurité sociale et en matière de liquidation de retraite de base ;

- de liquider les droits à la retraite de Monsieur X à compter du 1^{er} février 2019.

Demande à la CNAV de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

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

Le 21 juillet 2022, le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de liquidation de sa retraite, par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), à compter du 1^{er} février 2019, dont la demande a été déposée le 31 janvier 2019.

Faits et procédure d'instruction :

Le 31 décembre 2018, Monsieur X a pris l'attache de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), via son compte personnel sur l'assurance retraite, afin d'informer la caisse de son souhait de partir à la retraite le 1^{er} janvier 2019 et des difficultés qu'il rencontrait pour faire sa demande en ligne.

La caisse a accusé réception de sa demande le même jour.

Le 31 janvier 2019, Monsieur X est parvenu à déposer sa demande de retraite sur le site de l'assurance retraite.

Le 10 février 2019, il a apporté une précision sur sa demande.

Par courrier du 11 mars 2019, la CNAV a informé Monsieur X que la date d'effet de sa retraite devait être fixée au premier jour d'un mois et ne pouvait être antérieure au dépôt de sa demande ou de sa première intervention, et que dans son cas, sa demande ayant été déposée le 10 février 2019, le point de départ de sa retraite avait été fixé au 1^{er} mars 2019.

Par courrier complémentaire du même jour, la caisse a sollicité la communication d'un relevé d'identité bancaire (RIB) ainsi qu'une copie de son avis d'impôt 2018 sur les revenus 2017.

Par courrier du 13 mars 2019, la caisse a accusé réception du RIB communiqué.

Par courrier du 25 juin 2019, Monsieur X a contesté la date d'effet retenue par la caisse, faisant valoir qu'il a déposé sa demande sur le site de l'assurance retraite le 31 janvier 2019, et que le courrier adressé le 10 février 2019 avait pour objet de préciser sa demande initiale, sans toutefois modifier la date d'effet souhaitée, à savoir le 1^{er} février 2019.

Le 1^{er} août 2019, la CNAV a adressé à l'assuré un courrier de proposition de départ à la retraite à taux minoré, à retourner avant le 21 août 2019, et l'a informé qu'à défaut de réponse de sa part, la caisse procéderait à l'annulation de sa demande.

Par courrier du 18 septembre 2019, la CNAV lui a notifié le rejet de sa demande de retraite, faute pour ce dernier d'avoir répondu au courrier d'option du 1^{er} août 2019.

Par courrier du 21 septembre 2019, Monsieur X a informé la caisse de son absence de réponse à sa contestation du 25 juin 2019 relative à la date d'effet de sa retraite.

Par courrier complémentaire du 3 octobre 2019, Monsieur X a contesté la décision de rejet de sa retraite notifiée le 18 septembre 2019 et réitéré sa contestation relative à la date d'effet de sa retraite.

Le 11 octobre 2019, la CNAV a, de nouveau, adressé à l'assuré le courrier d'option du 1^{er} août 2019 et a sollicité de sa part une réponse avant le 16 novembre 2019.

Monsieur X indique avoir accepté la proposition de taux minoré et l'avoir renvoyée le 7 novembre 2019.

En l'absence de réponse de la caisse, Monsieur X a réitéré sa demande par courriers des 3 février et 12 mai 2020.

Par courrier du 28 octobre 2020, la CNAV a accusé réception de sa contestation du 12 mai 2020 et l'a informé du rejet de sa demande au motif que la proposition à taux minoré, de nouveau envoyée le 11 octobre 2019, n'avait été réceptionnée par la caisse que le 4 février 2020, et qu'en raison de cette réception tardive, aucune étude de ses droits à compter de sa demande du 10 février 2019 ne pouvait être effectuée et qu'il lui appartenait de déposer une nouvelle demande de retraite.

Il a également été indiqué à Monsieur X que si ces explications ne lui donnaient pas satisfaction, il devait saisir le président de la commission de recours amiable de la Cnav par écrit dans les deux mois suivant ce courrier.

C'est dans ces conditions qu'il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Le 25 juillet 2023, le Défenseur des droits a adressé à l'organisme mis en cause une note récapitulatif des éléments de fait et de droit, en considération desquels il estimait que la décision de refus, de la CNAV, opposée à la demande de retraite de Monsieur X, au seul motif que ce dernier n'avait pas répondu dans le délai imparti à la proposition de liquidation à taux minoré, était susceptible de porter atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale.

Cette note soumise au débat contradictoire est demeurée, à ce jour, sans réponse de la part de la CNAV.

Analyse juridique :

L'examen des modalités d'instruction par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) de la demande de retraite de Monsieur X, et la décision de rejet subséquente, apparaissent contraires à la réglementation applicable en matière de recours administratif préalable obligatoire en droit de la sécurité sociale, mais également en matière de liquidation de retraite de base.

Ces éléments portent, tous deux, atteinte à un droit d'un usager du service public de la sécurité sociale.

1) Sur la recevabilité du recours devant la commission de recours amiable de Monsieur X

Aux termes de l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale, les réclamations formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale sont soumises à une commission de recours amiable (CRA).

Par ailleurs, aux termes du III de l'article R. 142-1-A du même code, le délai de recours préalable et le délai de recours contentieux 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.

En l'espèce, par courriers des 21 septembre et 3 octobre 2019, Monsieur X a contesté la notification de rejet de sa retraite qui lui a été adressée par la caisse le 18 septembre 2019, conformément à l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale.

En l'absence de réponse, il a réitéré sa contestation par courriers des 3 février et 12 mai 2020.

Par courrier de réponse du 28 octobre 2020, la CNAV lui a adressé un courrier explicatif de refus et lui a indiqué que « *si ces explications ne [lui] donnaient pas satisfaction, [il devait] saisir Monsieur le président de la commission de recours amiable de la Cnav par écrit dans les deux mois suivant cette lettre* ».

Il convient de relever que ce courrier d'explication ne repose sur aucun fondement législatif ou réglementaire.

Seule la circulaire CNAV n° 2020-36 du 16 novembre 2020 relative au périmètre et à l'articulation des activités traitant l'insatisfaction, prévoit, en son point 2.2, qu'« *une procédure intermédiaire dite « procédure précontentieuse » ou « procédure de dérive » est mise en place au sein des caisses afin de confier à un service administratif la mission d'apporter un premier niveau de réponse à l'assuré* ».

Il est, également, précisé que « *ce dispositif a comme objectifs d'apporter une réponse plus rapide et adaptée à l'assuré et **de réduire le délai de traitement des contestations*** », mais qu'« *afin de le préserver dans ses droits (et ainsi de saisir la CRA), la réglementation a rappelé la nécessité de respecter les principes de base en matière de traitement des contestations, dans le cadre de la procédure de précontentieux.*

Aussi, les voies de recours doivent obligatoirement être rappelées sur les courriers de réponses à l'assuré (...). Si l'assuré maintient son recours, la contestation est transmise pour traitement et passage en CRA conformément aux textes. ».

Il apparaît toutefois qu'en sollicitant l'assuré afin de savoir s'il maintient sa contestation, après la mise en œuvre de cette « procédure de dérive » et l'envoi du courrier d'explications, la caisse porte atteinte à son droit au recours.

En effet, il convient d'abord de souligner que cette pratique revient à faire peser unilatéralement sur l'assuré des considérations de gestion interne des réclamations par les organismes en charge du service des prestations vieillesse, dont il n'a pas à connaître.

Sur le fond, il apparaît qu'aucune règle régissant le recours administratif préalable obligatoire n'impose à l'assuré de confirmer par écrit sa contestation devant la commission de recours amiable.

L'absence de réponse de Monsieur X à ce courrier ne saurait conditionner la recevabilité de son recours précontentieux devant la commission de recours amiable, qu'il a régulièrement saisi par courriers des 21 septembre et 3 octobre 2019 conformément à l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale.

En outre, aucune mention relative aux voies et délais de recours contentieux ne figure sur ce courrier, ni sur la décision initiale en cas de refus de la commission de recours amiable ou d'absence de réponse de celle-ci.

Il ne saurait, par ailleurs, lui être reproché l'irrecevabilité d'un éventuel recours contentieux par application de l'article R. 142-1-A du code de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, la Défenseure des droits considère que le refus opposé par la CNAV de faire droit à la demande de retraite de Monsieur X, et la demande subséquente de déposer, à nouveau, un recours devant la commission de recours amiable, portent atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale.

2) Sur l'absence de fondement du rejet au regard des dispositions régissant l'instruction d'une demande de retraite

L'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale dispose que « *L'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir de l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2.*

Le montant de la pension résulte de l'application au salaire annuel de base d'un taux croissant, jusqu'à un maximum dit " taux plein ", en fonction de la durée d'assurance, dans une limite déterminée, tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, ainsi que de celle des périodes reconnues équivalentes, ou en fonction de l'âge auquel est demandée cette liquidation.

Si l'assuré a accompli dans le régime général une durée d'assurance inférieure à la limite prévue au deuxième alinéa, la pension servie par ce régime est d'abord calculée sur la base de cette durée, puis réduite compte tenu de la durée réelle d'assurance. [...] ».

L'article R. 351-27 du même code précise le coefficient de minoration, qui est appliqué à l'assuré qui ne justifie pas dans le régime général, ou dans un autre régime de base obligatoire, des périodes d'assurance requises en fonction de son année de naissance.

La circulaire CNAVTS n° 20-84 du 31 janvier 1984 relative à la durée d'assurance, l'abaissement de l'âge à la retraite, le taux des pensions et l'information des assurés, portant modification de la circulaire CNAVTS n°22-83 du 16 février 1983, en son point 4.2, prévoit que dans le cas où « *l'assuré ne peut pas prétendre à la date choisie pour l'entrée en jouissance de sa pension, au temps plein ou qui ne réunit pas 150 trimestres d'assurance au régime général* », « **il convient d'informer l'assuré de sa situation et de lui demander s'il maintient sa demande de pension, chaque fois que, à la date choisie pour l'entrée en jouissance, le taux de 50% n'est pas acquis au titre de l'article L. 331 (article L. 351-1 du code de la sécurité sociale actuel), ou que l'assuré ne totalise pas 150 trimestres d'assurance au régime général alors qu'il continue à exercer une activité professionnelle salariée relevant de ce régime** ».

La circulaire précitée a pour objet d'informer l'assuré des conséquences que peut avoir son choix de partir à la retraite avant l'obtention du taux plein, sur le montant de ses droits.

Elle apparaît, en ce sens, comme une mesure favorable et protectrice de droits à la retraite des assurés.

Elle ne semble, toutefois, pas prévoir le droit, pour la caisse, d'annuler une demande de retraite d'un assuré, aux seuls motifs que ce dernier n'a pas répondu au courrier d'informations qui lui a été adressé, portant sur les conséquences d'un départ à la retraite avant l'obtention du taux plein, à savoir un départ à taux minoré, et qu'il n'a pas maintenu sa demande initiale.

Une telle mesure d'annulation apparaît, nécessairement, contraire à l'objectif originel de protection des droits des assurés.

Par ailleurs, en tout état de cause, les dispositions régissant les demandes de retraite de base (articles R. 351-34 et R. 351-37 du code de la sécurité sociale notamment), ne paraissent pas pouvoir fonder une telle décision de rejet de la demande, ou une mesure « administrative » de fermeture d'un dossier, au motif du non-renvoi, par l'assuré, dudit courrier d'information.

Pour rappel, l'article R. 351-34 du code de la sécurité sociale dispose que « *Les demandes de liquidation de pension sont adressées à la caisse chargée de la liquidation des droits à prestations de vieillesse dans le ressort de laquelle se trouve la résidence de l'assuré ou, en cas de résidence à l'étranger, le dernier lieu de travail de l'assuré, dans les formes et avec les justifications déterminées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et, en ce qui concerne les demandes présentées pour inaptitude, par l'article R. 351-22* ».

L'article R. 351-37 du même code dispose que « *I.- Chaque assuré indique la date à compter de laquelle il désire entrer en jouissance de sa pension, cette date étant nécessairement le premier jour d'un mois et ne pouvant être antérieure au dépôt de la demande. Si l'assuré n'indique pas la date d'entrée en jouissance de sa pension, celle-ci prend effet le premier jour du mois suivant la réception de la demande par la caisse chargée de la liquidation des droits à pension de vieillesse [...]* ».

Il résulte de ces textes que le dépôt d'une demande de retraite, présentée dans les formes et délais réglementaires requis par l'article R. 351-34 précité, emporte fixation dans le temps de la date d'ouverture du droit à pension.

En rejetant la demande de retraite d'un assuré, au seul motif qu'il n'a pas répondu à un courrier d'information et de proposition de départ à la retraite à taux minoré, la caisse impose à l'assuré de déposer une nouvelle demande, qui a nécessairement pour effet d'ajourner la date d'entrée en jouissance de sa pension, et de lui fait perdre son droit à la fixation dans le temps de sa pension.

Cette décision de rejet de la caisse paraît, ainsi, contraire à la réglementation précitée.

En l'espèce, Monsieur X a informé la caisse de son souhait de partir à la retraite par courriel du 31 décembre 2018, puis a déposé sa demande via le site de l'assurance retraite le 31 janvier 2019.

Contrairement à ce qu'indique la CNAV, il pourrait, ainsi, prétendre à une retraite à la date souhaitée, soit à compter du 1^{er} février 2019, conformément à l'article R. 351-37 du code de la sécurité sociale.

Par ailleurs, aux termes de la réglementation précitée, l'absence de réponse, de Monsieur X, au courrier d'informations et de proposition à taux minoré, ou son caractère tardif, n'est pas susceptible de fonder, en droit, une décision de rejet de sa demande de retraite par la CNAV.

Un tel refus a pour conséquence de lui faire perdre son droit à la fixation dans le temps de l'entrée en jouissance de sa pension.

Au surplus, il convient de relever que Monsieur X a accepté la proposition de retraite à taux minoré et l'a renvoyée à la caisse le 7 novembre 2019, qui semble l'avoir réceptionnée tardivement, à savoir le 4 février 2020.

Dans ces conditions, le Défenseur des droits considère que le maintien de la décision de refus de liquidation de pension de vieillesse de Monsieur X ainsi que l'exigence subséquente de dépôt d'une nouvelle demande de retraite, portent atteinte aux droits d'un usager du service public de la sécurité sociale.

* * *

En considération de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) :

- de se conformer à la réglementation applicable en matière de recours administratif préalable obligatoire en droit de la sécurité sociale et en matière de liquidation de retraite de base ;

- de liquider les droits à la retraite de Monsieur X à compter du 1^{er} février 2019.

La Défenseure des droits 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