

Paris, le 16 janvier 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-004

Le Défenseur 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 la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment son article 14 ;

Vu le Protocole n°1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment son article 1^{er} ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Madame X qui conteste le rejet de sa demande d'allocation de veuvage par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) au motif que celle-ci aurait été déposée au-delà du délai de deux ans suivant le décès de son époux, alors que l'intéressée produit une copie d'une demande formulée avant l'expiration dudit délai ;

Décide de recommander à la CNAV de retenir la pièce justificative communiquée par l'intéressée et, par voie de conséquence, d'examiner sa demande d'allocation de veuvage ;

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

Jacques TOUBON

Recommandation sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation de Madame Y, née X qui conteste le refus de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) de lui accorder le bénéfice de l'allocation de veuvage à laquelle elle estime pouvoir prétendre à compter de la date du décès de son conjoint, survenu le 23 août 2009.

Rappel des faits

A la suite du décès de son époux, Monsieur Y, Madame X, qui réside en Algérie, s'est présentée auprès du centre national des retraites (CNR) de S.A pour déposer sa demande de prestations au titre de l'assurance veuvage. Elle indique que des pièces complémentaires lui ont été demandées par le CNR, notamment le relevé de carrière et le numéro d'immatriculation de son défunt mari.

Madame X a effectué de nombreuses démarches, notamment auprès de la CNAV ., pour obtenir ces éléments. Elle précise avoir adressé à la CNAV plusieurs courriers, évoquant ses droits à la prestation veuvage, et avoir reçu en réponse plusieurs formulaires de demande de renseignements, qu'elle indique avoir retournés.

Madame X précise que ses derniers courriers sont restés sans réponse jusqu'au 30 octobre 2013, date à laquelle l'allocation de veuvage lui a été refusée en raison du caractère tardif de sa demande.

Au vu des pièces communiquées par l'intéressée, celle-ci a saisi la commission de recours amiable de la CNAV par courrier en date du 18 novembre 2013. N'ayant obtenu aucune réponse, elle a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Instruction

Le 13 mai 2015, les services du Défenseur des droits ont adressé à la CNAV une demande de réexamen de la demande d'allocation de veuvage de l'intéressée.

Par courriel en date du 8 juin 2015, l'organisme a répondu que Madame X avait formulé sa demande d'allocation de veuvage en date du 16 novembre 2011, soit plus de deux ans après le décès de son époux, survenu le 23 août 2009.

Le 15 juillet 2015, les services du Défenseur des droits ont adressé un nouveau courriel à la caisse, en joignant différentes pièces communiquées par Madame X, et notamment une demande de l'intéressée datée du 25 juillet 2011, comportant deux tampons de la CNAV, l'un de la « CNAV Z » du 8 août 2011 et l'autre du « Pôle centre B – service allocation veuvage » du 1^{er} septembre 2011.

A la suite du rappel de cette demande, par courriel du 12 janvier 2016, les services de la CNAV ont appelé la personne en charge de l'instruction de la réclamation de l'intéressée au sein du Défenseur des droits. Au cours de cet entretien téléphonique du 13 janvier 2016, la caisse a exprimé des doutes quant à la validité du courrier du 25 juillet 2011 communiqué par Madame X, ne comprenant pas de quelle manière cette dernière aurait pu se procurer une copie du courrier tamponné par les services de la CNAV.

La caisse a également formulé des doutes sur le signataire dudit courrier, la signature apposée sur celui-ci, au nom de Y, nom de femme mariée de l'intéressée, étant différente de celle figurant sur d'autres courriers et correspondant à son nom de jeune fille.

A la suite de cet entretien téléphonique, le Défenseur des droits a reçu de la caisse une copie de la lettre, datée du 13 janvier 2016, ayant été adressée directement à l'intéressée.

Par ce courrier, la CNAV a confirmé à Madame X le rejet de sa demande d'allocation de veuvage, en indiquant notamment ce qui suit :

« [...] notre législation prévoit que la demande d'allocation veuvage doit être déposée dans le délai de deux années suivant le décès. Votre époux est décédé le 23.08.2009 ; vous aviez donc jusqu'au 23.08.2011 pour ce dépôt.

Nous n'avons pas trace des courriers que vous signaliez avoir adressés depuis 2010. Votre première intervention en notre possession est une demande de relevé de carrière réceptionnée en mars 2011 avec des éléments d'état civil permettant d'identifier votre mari. Ce relevé vous a été adressé le 26/07/2011.

La caisse algérienne nous a adressé ses formulaires de liaison en précisant avoir reçu votre demande le 07.04.2013. Nous avons cependant la copie de votre dossier algérien signé par vos soins le 26.11.2011. Or, vous aviez jusqu'au 23.08.2011 pour effectuer cette démarche ; d'où notre décision de rejet ».

Par courrier en date du 19 février 2016, le Défenseur des droits a adressé à la CNAV une note récapitulative reprenant les éléments qui pourraient le conduire à conclure à l'existence d'une atteinte à l'accès au droit d'un usager d'un service public, d'une part, et d'une discrimination prohibée par la loi, d'autre part. Le Défenseur a invité la caisse à lui faire part de tout élément qu'elle estimerait utile de porter à sa connaissance avant qu'il n'adopte une décision.

Aucune réponse n'a été apportée par la CNAV et le Défenseur des droits n'a eu connaissance d'aucune évolution dans la situation de Madame X.

Analyse juridique

La CNAV semble fonder le rejet de la demande d'allocation de veuvage de Madame X uniquement sur le dépôt tardif de celle-ci.

Dans la réponse apportée directement à l'intéressée le 13 janvier 2016, la caisse ne mentionne pas la lettre du 25 juillet 2011, pourtant communiquée à ses services en date du 15 juillet 2015. Il y a lieu d'en déduire que la CNAV refuse de retenir cette pièce justificative, malgré les deux tampons figurant sur le courrier et attestant de sa réception par deux services de la caisse.

Le simple fait que ledit courrier ne figure pas dans les courriers numérisés par la CNAV ne signifie pas que la caisse ne l'a pas reçu. Bien au contraire, le document communiqué par Madame X, qui est une copie de sa demande du 25 juillet 2011 sur laquelle ont été apposés les tampons de la CNAV, devrait conduire la caisse à considérer que la demande de l'intéressée a bien été reçue le 8 août 2011, soit dans le délai de deux ans ayant suivi le décès de son époux.

Les arguments avancés par la caisse, lors de l'entretien téléphonique du 13 janvier 2016 avec les services du Défenseur des droits, laissent entendre que cette pièce a été écartée en raison des doutes soulevés quant à son authenticité. Il y a lieu d'en déduire que la caisse fonde son refus sur une suspicion de fraude.

La caisse ne semble pourtant pas contester l'authenticité desdits tampons. Elle a notamment communiqué aux services du Défenseur des droits un courrier de Madame X daté du 16 novembre 2011, dont elle ne remet pas en cause la validité, sur lequel figure, de la même manière que sur le courrier du 25 juillet 2011, le tampon de la « CNAV Z » du 19 décembre 2011 et celui du « Pôle centre B - service allocation veuvage » du 2 janvier 2012. En outre, les deux cachets successifs, apposés dans un intervalle de trois semaines en période de congé estival pour le courrier du 25 juillet 2011, et un intervalle de deux semaines pour celui du 16 novembre 2011, paraissent relever d'une procédure normale de transmission d'un service à un autre dans un délai cohérent.

Le fait que la caisse ne soit pas en mesure de comprendre comment Madame X a pu être en possession d'une copie de son courrier comportant les tampons de la caisse ne suffit pas à établir que le document produit n'est pas valable.

Si le Défenseur des droits considère que la lutte contre la fraude mise en place par les organismes de sécurité sociale est tout à fait légitime, il n'en demeure pas moins que c'est à l'organisme d'établir l'existence de la fraude, la charge de la preuve lui incombant.

En cas d'impossibilité de justifier la suspicion de fraude, la caisse ne devrait pas écarter le document produit, lequel constitue la preuve que la demande a été formulée dans le délai de deux ans suivant le décès de Monsieur Y.

En outre, l'exigence supplémentaire avec laquelle la caisse semble avoir examiné ce dossier laisse supposer un traitement particulier qui, compte tenu des éléments avancés par téléphone, serait lié uniquement à la provenance du courrier litigieux voire à la nationalité de l'intéressée.

En refusant l'accès à un droit en raison d'une suspicion de fraude non établie, au motif que la demande est présentée par une personne de nationalité algérienne, la caisse crée une différence de traitement laissant présumer une discrimination dans l'accès à l'allocation de veuvage, fondée sur la nationalité de l'intéressée.

Or, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH) prohibe toute différence de traitement fondée sur la nationalité et prévoit que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le [...], l'origine nationale ou sociale, [...] ou toute autre situation* ».

Depuis l'arrêt *Gaygusuz contre Autriche* du 16 septembre 1996, le Cour européenne des droits de l'Homme a étendu l'applicabilité de l'article 14 de la CEDH aux prestations sociales en considérant qu'elles constituent un droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du Protocole n°1 de la CEDH, interdisant ainsi toute discrimination fondée sur un critère prohibé dans le champ des prestations sociales.

Dans l'arrêt *Willis contre Royaume-Uni* du 11 juin 2002, la Cour a estimé que le droit à l'indemnité forfaitaire pour veuve et à l'allocation de veuve, dans la mesure où ces prestations étaient prévues par la législation applicable, constitue un droit de nature suffisamment patrimoniale pour tomber sous l'empire de l'article 1^{er} du Protocole n°1 de la CEDH.

Ainsi, le refus d'examiner la demande d'allocation de veuvage de Madame X, s'analysant comme un refus d'accès à un bien au sens de l'article 1^{er} du Protocole n°1 de la CEDH, constitue une discrimination directe à raison de la nationalité par violation de l'article 14 de la convention combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n°1.

En conséquence et au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits :

- considère que le refus d'examiner la demande d'allocation de veuvage de Madame X est constitutive d'une atteinte à l'accès au droit d'un usager d'un service public et d'une discrimination directe à raison de la nationalité ;
- recommande à la CNAV de retenir la pièce justificative communiquée par l'intéressée et, par voie de conséquence, d'examiner sa demande d'allocation de veuvage.

Jacques TOUBON