

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2021 à 10h00

« 1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du CSR

2. Le droit à l'information en matière de retraite : audition de Stéphane Bonnet, Directeur de l'Union Retraite »

Document n° 7

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

L'encadrement juridique du droit à l'information en matière de retraite

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

L'encadrement juridique du droit à l'information en matière de retraite

Depuis 1975¹, un droit à l'information permet aux assurés sociaux de bénéficier d'une information individuelle en matière de retraite, que ce soit sur les droits en cours de constitution ou bien, depuis 2003, sur le montant de la future pension. La loi de 1975 avait pour objectifs de « permettre aux assurés d'être mieux informés de leur situation au regard de l'assurance vieillesse » et de « faire le point sur des droits qu'ils ont acquis et les possibilités qui leur sont ouvertes de continuer à les améliorer ²».

En 1985, le périmètre de l'obligation générale d'information des organismes de sécurité sociale envers leurs usagers a été défini par plusieurs articles du code de la sécurité sociale³ et s'applique également aux caisses de retraite. Ainsi, les textes disposent que « les caisses de retraite adressent à leurs adhérents, dans des conditions fixées par décret, au moment de la liquidation de l'avantage vieillesse, toutes les informations relatives aux conditions d'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et aux procédures de récupération auxquelles cette allocation donne lieu ⁴» et que « les assurés bénéficient gratuitement d'un droit à l'information sur le système de retraite par répartition ⁵».

Dès lors, les régimes se sont attachés à répondre aux besoins d'information de leurs ressortissants. Cependant, la diversité et la complexité des règles en matière de retraite conjuguées au manque de moyens techniques et à l'absence de coordination inter-régimes (les données transmises se limitaient au seul champ couvert par le régime sans consolidation d'ensemble entre les régimes de base et les régimes complémentaires) rendaient la tâche ardue. Par ailleurs, la jurisprudence consacrant l'obligation d'information s'est étoffée⁶ et il est apparu nécessaire d'en préciser le cadre juridique.

Aussi, allant au-delà des intentions de bonne foi formulées au travers la loi de 1975, le législateur a décidé, en 2003, de consacrer et de développer⁷ le droit à l'information en matière de retraites et d'en étendre le champ dès 2010.

¹ Article 20 de la loi n°75-3 du 3 janvier 1975 portant diverses améliorations et simplifications en matière de pensions ou allocations des conjoints survivants, des mères de famille et des personnes âgées : « Les caisses et services gestionnaires de l'assurance vieillesse sont tenus d'adresser périodiquement, à titre de renseignement, à leurs ressortissants, les informations nécessaires à la vérification de leur situation au regard des régimes dont ils relèvent. La périodicité de cette information devra être, en tout état de cause, de durée inférieure au délai de prescription des créances afférentes aux cotisations sociales ».

² Rapport du député Aubert lors de l'amendement qui aboutit au vote créant l'article L. 167-17 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure.

³ Notamment, article R. 112-2 du code de la sécurité sociale : « Avec le concours des organismes de sécurité sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux ».

⁴ Article L.815-6 du code de la sécurité sociale codifié par le décret 85-1353 du 17 décembre 1985 et modifié à plusieurs reprises notamment par l'ordonnance n°2004-605 du 24 juin 2004 - art. 1 JORF 26 juin 2004 en vigueur le 1er janvier 2006.

⁵ I. de l'article L. 167-17 du code de la sécurité sociale codifié par le décret 85-1353 1985-12-17 et modifié à plusieurs reprises notamment par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 - art. 39 (V).

⁶ Voir annexe 1.

⁷ Jusqu'en 2003, seules bénéficiaient de ce droit à l'information les personnes relevant des régimes de retraite de base des actifs du secteur privé à l'exception des professions libérales : CNAV, Organic (commerçants), Cancava (artisans) et MSA. L'obligation d'information individuelle des fonctionnaires d'État était minimale se limitant à la simple remise d'un état des services détaillé deux ans au moins avant l'âge (de la retraite) de l'intéressé (art. 2 du décret n°80-792 du 2 octobre 1980).

1. La consécration du droit à l'information en matière de retraite

Suivant les préconisations du Conseil d'orientation des retraites⁸ et s'inspirant du modèle suédois qui communique chaque année des informations individuelles sur les droits acquis⁹, la loi du 21 août 2003 a mis en place un dispositif exigeant à l'égard des régimes conçu comme un véritable service public pour les assurés.

La loi confère deux objectifs en matière de droit à l'information :

- Communiquer aux assurés des informations complètes et coordonnées entre les différents régimes de retraite dont ils relèvent et ce, tout au long de la carrière : tous les cinq ans, à partir de l'âge de 35 ans, un relevé individuel de situation (RIS) faisant apparaître les droits acquis dans l'ensemble des régimes de base et complémentaires est délivré aux assurés ;
- Envoyer des estimations des futurs montants de pensions : à partir de 55 ans, puis tous les cinq ans jusqu'au départ en retraite, une estimation individuelle globale (EIG) du montant des pensions qui pourraient être perçues respectivement à 60 ans, à l'âge où l'assuré peut bénéficier du taux plein et à 65 ans.

Un groupement d'intérêt public (GIP Info-retraite) a été constitué le 5 juillet 2004. Il regroupe tous les organismes gestionnaires d'un régime de retraite obligatoire (de base et complémentaires) ainsi que les services de l'Etat chargés des retraites des fonctionnaires. Son rôle est de coordonner les régimes afin de mettre en œuvre les dispositions précitées. Outre les dispositifs légaux obligatoires, le GIP Info Retraite a également permis la mise en œuvre d'outils d'information tels que le simulateur de pension M@rel (simulation de l'âge de départ possible et du montant des pensions sur la base de différentes hypothèses d'évolution des revenus).

2. Le nouveau souffle du droit à l'information dès 2010

La loi de 2003 a permis de réduire la complexité du droit à l'information en unifiant les règles, et la loi du 21 juillet 2009¹⁰ l'a complété en introduisant un volet « conseil » au droit à l'information. Les régimes « informent et conseillent les assurés et leurs employeurs sur la législation de l'assurance vieillesse ».

Par ailleurs, la loi du 9 novembre 2010¹¹ est venue enrichir le contenu du droit à l'information en instaurant plusieurs mesures applicables à compter du 1^{er} janvier 2012 :

- La possibilité pour chaque assuré d'avoir, à partir de l'âge de 45 ans, un entretien « information retraite » (EIR) auprès d'un ou plusieurs régimes de retraite dont il relève : cet entretien porte sur les droits individuels constitués dans les différents régimes de retraite, sur leurs possibilités d'évolution compte tenu des choix et des aléas de carrière éventuels, sur les possibilités de cumuler un emploi et une retraite, et sur les dispositifs permettant d'améliorer le montant de la future pension ;

⁸ Deuxième rapport du COR, 2004.

⁹ « Enveloppe orange ».

¹⁰ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 : art 128 créant l'art 215-1 du code de la sécurité sociale.

¹¹ Article 6.

- La mise en place du relevé individuel de situation dématérialisé et à la demande ou Ris en ligne (RIS/e);
- Une information spécifique des futurs expatriés ;
- Un document d'information générale sur le système de retraite destiné aux primo-cotisants (après validation de 2 trimestres d'assurance retraite).

À noter toutefois, que les dispositions des articles D.161-2-1-4¹² et D. 161-2-1-7¹³ du code de la sécurité sociale précisent que « l'indication de l'envoi de l'estimation à titre de renseignement, le caractère estimatif et non contractuel [...] et l'absence d'engagement de l'organisme ou du service [...] sont mentionnés » sur le relevé de situation individuelle et sur l'estimation indicative globale.

En 2015, le contrat d'objectifs pluriannuels (COP) liant le GIP Union Retraite¹⁴ et l'État pour la période 2015-2018¹⁵ a assigné quatre priorités au groupement d'intérêt public dont les missions ont été élargies par la loi 2014-40 :

- Concrétiser l'innovation et la modernisation de l'offres de services des régimes de retraite au service des usagers ;
- Mener à terme les projets communs structurants pour l'avenir du système de retraite ;
- Conforter et moderniser le droit à l'information ;
- Structurer un espace de réflexion partagée des régimes de retraite sur la simplification.

Plus récemment, la feuille de route de l'Union Retraite pour les années 2019 et 2020¹⁶ a été organisée autour de quatre axes :

- Moderniser le droit à l'information ;
- Poursuivre le développement de l'offre de services inter-régimes ;
- Développer la mutualisation des outils et des procédures ;
- Améliorer l'efficience de l'inter-régimes.

3. Les contours de l'obligation d'information

La jurisprudence met depuis longtemps¹⁷ à la charge des organismes de sécurité sociale une obligation générale d'information des assurés¹⁸. Par ailleurs, une obligation d'information

¹² Art. D. 161-2-1-4 du code de la sécurité sociale : « L'indication de l'envoi du relevé à titre de renseignement, le caractère provisoire des données figurant sur le relevé et l'absence d'engagement de l'organisme ou du service ayant adressé le relevé ou en charge de la gestion du ou des régimes concernés de calculer la pension sur la base de ces données sont mentionnés sur le relevé ».

¹³ Art. D. 161-2-1-7 du code de la sécurité sociale : « L'indication de l'envoi de l'estimation à titre de renseignement, le caractère estimatif et non contractuel de l'estimation et l'absence d'engagement de l'organisme ou du service ayant établi l'estimation ou de l'organisme ou du service en charge du ou des régimes concernés de verser aux âges indiqués le ou les montants estimés sont mentionnés sur l'estimation ».

¹⁴ Le GIP Info Retraite est devenu GIP Union Retraite en 2014. Il poursuit la mise en œuvre du droit à l'information jusque-là assuré par le GIP info retraite, et est également chargé du pilotage stratégique des projets.

¹⁵ Convention signée le 13 mars 2015 et disponible [ici](#).

¹⁶ Le principe de l'élaboration d'une feuille de route pour les années 2019 et 2020 a été acté à l'occasion d'un courrier des directions de la sécurité sociale et du budget du 26 mai 2018 ; elle a été adoptée le 22 novembre de la même année.

¹⁷ Dès 1956, la Cour de cassation sanctionnait déjà une caisse d'allocations familiales qui, confrontée au cas particulier d'un assuré relevant en définitive de la Mutualité sociale agricole, avait manqué à son obligation d'information de l'intéressé (Cass. 2^e ch. civ., 13 déc. 1956, n^o 1-137, Bull. civ. II, n^o 690).

générale des assurés sociaux pèse sur le ministre chargé de la sécurité sociale, avec le concours des organismes¹⁹.

Jusqu'à récemment, la jurisprudence concernant le droit à l'information en matière de retraite pouvait apparaître stricte. Par exemple, il a été jugé :

- Que le devoir d'information de la caisse d'assurance vieillesse lui enjoignait l'obligation de rappeler à l'assuré les délais applicables en matière de paiement des cotisations de rachat²⁰ ;
- Que la caisse d'assurance vieillesse doit informer les ressortissants étrangers de manière exhaustive et que répondre aux questions relatives aux droits des enfants d'un affilié en omettant d'informer sur les droits de l'épouse à l'allocation veuvage est constitutif d'un manquement à l'obligation d'information²¹ ;
- Que la caisse doit diffuser auprès de ses adhérents le texte réglementaire prévoyant une prescription, à défaut de quoi, cette prescription leur est inopposable²² ;

De même, le juge a à plusieurs reprises sanctionné une caisse de retraite sur le fondement de l'article 1382 du code civil, actant ainsi de la responsabilité civile de l'organisme au regard de l'obligation d'information²³.

En 2013, et plus récemment en 2018, le juge est venu poser des limites à cette obligation d'information en rappelant que l'article R. 112-2 du Code de la sécurité sociale, qui dispose qu'« avec le concours des organismes de sécurité sociale, le ministre chargé de la sécurité sociale prend toutes mesures utiles afin d'assurer l'information générale des assurés sociaux », fait peser sur les organismes de sécurité sociale une obligation générale d'information envers les assurés. Cette obligation ne leur impose pas, en l'absence de demande des assurés, de prendre l'initiative de les renseigner sur leurs droits éventuels ou de porter à leur connaissance des textes publiés au JO. Dès lors, leur responsabilité civile ne peut être engagée à ce titre²⁴.

De même, outre les obligations d'information individuelles mises en place en 2003 puis 2010 (RIS et EIG notamment), le juge a rappelé que, concernant l'obligation générale d'information, l'article R.112-2 du code la sécurité sociale impose uniquement aux organismes de répondre aux demandes qui leur sont soumises par les assurés.

Une décision plus récente de la Cour de cassation du 19 décembre 2013²⁵ est revenue sur une décision ayant condamné une caisse au paiement de dommages intérêts estimant qu'« en statuant ainsi, alors que l'obligation d'information pesant sur la caisse en application de l'article L. 161-17 ne peut être étendue au-delà des prévisions de ce texte et que celle générale

¹⁸ Voir Cass. soc., 30 avr. 1997, n° 95-17.346 et Cass. soc., 20 févr. 1997, n° 95-18.047.

¹⁹ Art. R. 112-2 du code de la sécurité sociale.

²⁰ Cass. soc., 12 oct. 2000, n° 98-15.831, Bull. civ. V, n° 324.

²¹ Cass. soc., 19 juill. 2001, n° 00-11.699, Bull. civ. V, n° 281.

²² Cass. 2^e civ., 21 févr. 2008, n° 06-21.171.

²³ Par exemple lorsqu'une caisse qui a refusé de prendre en compte des trimestres travaillés à l'étranger pour liquider la retraite à taux plein, a obligé l'assuré à procéder à un rachat de cotisations. Condamnée à reverser à l'assuré ces cotisations de rachat, la caisse lui réclamait le remboursement des pensions versées. Sa demande est rejetée, l'intéressé ayant réclamé la somme litigieuse à titre de dommages-intérêts sur le fondement de l'erreur commise par la caisse sur l'étendue de ses droits (Cass. 2^e civ., 21 sept. 2004, n° 03-14.978).

²⁴ Cass. 2^e civ., 28 nov. 2013, n° 12-24.210 et Cass. 2^e civ., 11 octobre 2018, n° 17-22.457.

²⁵ Civ 2^e, n°12-27.467.

découlant de l'article R. 112-2 lui impose seulement de répondre aux demandes qui lui sont soumises, la cour d'appel a violé les textes susvisés ».

Enfin, concernant le relevé individuel de situation, la Cour a récemment rappelé que « l'assuré est recevable, s'il l'estime erroné, à contester devant la juridiction du contentieux général le report des durées d'affiliation, montant des cotisations ou nombre de points figurant sur le relevé de situation individuelle qui lui a été adressé ²⁶».

²⁶ Civ. 2^e, ,11 octobre 2018, n° 17-25.956.

Annexe – Évolution de la jurisprudence concernant le droit à l'information en matière de retraite

➤ Avant 2003

L'obligation d'information concerne l'ensemble des régimes et, par exemple, les régimes vieillesse des non salariés non agricoles (Cass. soc. 28 avr. 1994 : RJS 6/1994, n° 749 ; – 9 mars 2000 RJS 2000, n° 570).

L'assuré qui a été induit en erreur sur l'étendue de ses droits par la caisse de sécurité sociale dont il dépend – certains arrêts évoquant même la complexité d'une législation qu'aucun assujetti obligatoire ou même volontaire ne peut entièrement maîtriser- a droit à réparation (CA Paris, 7 nov. 1994 : RJS 4/1995, n° 417).

La simple insuffisance d'information est souvent retenue comme faute de nature à engager la responsabilité de l'organisme (Cass. soc., 20 févr. 1997 ; RJS 1997, p. 298. – 5 nov. 1999 ; RJS 2000, p. 63. – 17 mai 2001).

Les manquements à l'obligation d'information et de conseil peuvent conduire, le cas échéant, à l'annulation de la décision de l'organisme : ainsi jugé au sujet de l'information de l'assuré sur les conditions, il est vrai singulièrement complexes, du rachat des cotisations pour l'ouverture des droits à pension de vieillesse (Cass. soc., 12 octobre 2000, Bull. 2000, V, no 324, pourvoi no 98-15.831).

L'obligation particulière d'information des futurs retraités faite aux caisses vieillesse par l'article L. 161-7 du Code de la sécurité sociale n'est pas exclusive d'une obligation d'information plus générale (Cass. soc., 6 mars 2003, n° 01-20.840 et 02-12.666 ; RJS 2003, n° 789).

➤ Après la loi de 2003

Le manquement d'un organisme de sécurité sociale à ses obligations d'information et de conseil est de nature à justifier sa condamnation au paiement de dommages-intérêts conformément aux règles de la responsabilité civile (Cass. 2^e civ., 25 mai 2004, Bull. 2004, II, n°234, pourvoi n°02-30.997).

Le manquement d'un organisme de sécurité sociale à ses obligations d'information et de conseil ne saurait conduire, à l'attribution de la prestation à laquelle l'assuré ou l'allocataire pouvait prétendre (Cass. 2^e civ., 10 septembre 2009, Bull. 2009, II, n°215, pourvoi n°08-18.618 ou Cass. 2^e civ., 19 novembre 2009, Bull. 2009, II, n°281, pourvoi n°08-21.044).

➤ Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 9 novembre 2010 (mesures applicables à compter du 1^{er} janvier 2012)

L'obligation générale d'information dont l'article R. 112-2 du code de la sécurité sociale rend les organismes de sécurité sociale débiteurs envers leurs assurés ne leur impose, en l'absence de demande de ceux-ci, ni de prendre l'initiative de les renseigner sur leurs droits éventuels, ni

de porter à leur connaissance des textes publiés au Journal officiel de la République française (Cass. 2e civ., 28 nov. 2013, Bull. 2013, II, n° 227, pourvoi n° 12-24.210).

L'obligation d'information pesant sur une caisse d'assurance retraite et de la santé au travail en application de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 mis en œuvre dans les conditions de l'article 3 du décret n° 2006-708 du 19 juin 2006 ne peut être étendue au-delà des prévisions de ce texte et celle générale découlant de l'article R. 112-2 du même code lui impose seulement de répondre aux demandes qui lui sont soumises (Cass. 2e civ., 19 déc. 2013, Bull. 2013, II, n° 240 pourvoi no 12-27.467).

Par ailleurs, en matière de couvertures complémentaires de prévoyance et de retraite, il a été jugé que :

- la modification des conditions d'attribution de telle prestation figurant au contrat n'est-elle opposable à l'assuré que pour autant qu'il en a été averti par une information écrite (1re Civ., 1er février 2000, Bull. 2000, I, no 31, pourvoi no 96-16.459) ;
- le seul envoi d'une notice générale ne vaut pas information sur l'étendue et les conditions de la garantie souscrite (2e Civ., 13 juillet 2006, Bull. 2006, II, no 205, pourvoi no 05-10.958 ; 2e Civ., 25 janvier 2007, Bull. 2007, II, no 17, pourvoi no 05-19.700) ;
- le souscripteur ou l'assureur ne sauraient s'en remettre, dans le cas de l'assurance de groupe, à un intermédiaire ou à un courtier du soin d'informer les assurés (2e Civ., 10 juin 2004, pourvoi no 02-10.824 ; 2e Civ., 15 mai 2008, Bull. 2008, II, no 111, pourvoi no 07-14.354 – RJS 2008, no 1038 –).