

Paris, le 11 avril 2016

Décision du Défenseur des droits MSP-2016-082

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 des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié portant création d'un régime de retraite complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques ;

Saisi par des vétérinaires réunis dans l'association X, qui se plaignent du retard considérable pris par l'État pour procéder à la régularisation et à l'indemnisation amiable du préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait de l'absence de paiement de cotisations pour la retraite de base et la retraite complémentaire, sur les rémunérations perçues en contrepartie des opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux et de police sanitaire, qu'ils ont accomplies jusqu'au 1^{er} janvier 1990 dans le cadre d'un mandat sanitaire que l'Etat leur avait confié,

Décide de recommander à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'ensemble des dossiers dont il est saisi, concernant les vétérinaires sanitaires eux-mêmes et les veuves des vétérinaires décédés avant l'aboutissement de la procédure, soient régularisés avant le 1^{er} janvier 2018 et de lui adresser régulièrement un compte-rendu de l'avancée des procédures.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011

Par l'intermédiaire d'un courrier de parlementaire du 20 février 2014, l'association X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation pour se plaindre de l'inertie des services du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) chargés de procéder à la régularisation de la situation de ses membres vis-à-vis de la retraite de base et de la retraite complémentaire.

Depuis 1954, les vétérinaires ruraux assurent la réalisation des grandes opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux et de police sanitaire, dans le cadre de mandats sanitaires confiés par l'État.

Par une décision n° 83279 du 12 juin 1974, le Conseil d'État, statuant en matière fiscale, avait qualifié de salaires les revenus tirés de l'exercice de ces mandats.

L'article 10 de la loi n° 89-412 du 22 juin 1989 les a, au contraire, assimilés à des revenus tirés de l'exercice d'une profession libérale et ce, à compter du 1^{er} janvier 1990.

Avant cette dernière date, l'État était donc tenu d'affilier les vétérinaires accomplissant un mandat sanitaire au régime général de l'assurance vieillesse et au régime complémentaire de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

En effet, aux termes de l'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale, «*Sont affiliées obligatoirement aux assurances sociales du régime général, quel que soit leur âge et même si elles sont titulaires d'une pension, toutes les personnes quelle que soit leur nationalité, de l'un ou de l'autre sexe, salariées ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs et quels que soient le montant et la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leur contrat*».

Par ailleurs, aux termes de l'article 3 du décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié portant création d'un régime de retraite complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, «*Le régime complémentaire géré par l'I.R.C.A.N.T.E.C. s'applique à titre obligatoire : a) Aux administrations, services et établissements publics de l'État...*».

Cependant, l'État n'a jamais procédé à ces affiliations ni, par conséquent au paiement des cotisations, si bien que les activités de cette nature accomplies avant le 1^{er} janvier 1990 n'ont pas été prises en compte dans la retraite des vétérinaires sanitaires.

Les demandes de régularisation formulées par un certain nombre d'entre eux ont donné lieu à des litiges qui ont été portés devant le Conseil d'État.

Le 14 novembre 2011 (décisions n° 341325 et n° 334197), le Conseil d'État a considéré que, eu égard aux conditions d'exercice de son mandat sanitaire et au lien de subordination existant à l'égard du service vétérinaire départemental chargé d'organiser la prophylaxie qui faisait appel à ses services, le vétérinaire devait être regardé comme un agent public de l'État relevant du régime général de la sécurité sociale et du régime de retraite complémentaire des agents publics non titulaires de l'État, lequel avait donc l'obligation de procéder à leur immatriculation auprès de ces régimes de retraite et de verser les cotisations correspondantes.

Dès lors et eu égard aux conditions de versement de ces rémunérations, l'État a été déclaré entièrement responsable des conséquences dommageables de l'absence d'affiliation et de paiement des cotisations.

Statuant par ailleurs sur l'exception de prescription quadriennale qui avait été opposée par l'administration, le Conseil d'Etat, après avoir rappelé que si, « *aux termes du premier alinéa de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 : Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes (...) toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis (...)* », a considéré que, « *contrairement à ce que soutient l'administration, une créance telle que celle dont se prévaut M. B ne se rattache pas à chaque année au titre de laquelle les cotisations de sécurité sociale sont dues mais à l'année au cours de laquelle le préjudice est connu dans toute son étendue, c'est-à-dire celle au cours de laquelle l'intéressé cesse son activité et fait valoir ses droits à la retraite* ».

Enfin, le Conseil d'Etat a défini le préjudice indemnisable comme étant constitué du montant des cotisations patronales et salariales dont le vétérinaire, retraité ou encore en activité, devra s'acquitter à titre de régularisation pour percevoir une pension de retraite complète, conformément à l'article R. 351-11 du code de la sécurité sociale, éventuellement augmenté du montant des arrrages de pension dont le vétérinaire retraité aura été privé entre la date de son départ en retraite et la date du versement des cotisations.

Compte tenu du sens des décisions du Conseil d'Etat, du nombre important de personnes concernées et de l'enjeu financier de ce contentieux, le MAAF a mis en place, par circulaire du 24 avril 2012, une procédure harmonisée de traitement des demandes par la voie transactionnelle, en lien avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Cette procédure consiste en un examen au cas par cas des dossiers présentés au vu des justificatifs produits, afin de déterminer le montant annuel des salaires bruts perçus par chaque vétérinaire dans le cadre de son mandat sanitaire puis, après accord écrit de l'intéressé sur cette assiette, de saisir la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) compétente territorialement ainsi que l'IRCANTEC, afin de déterminer le montant des arriérés de cotisations à régler par l'Etat.

Enfin, pour les vétérinaires déjà retraités, la circulaire prévoit l'envoi de protocoles d'accord à leur signature en vue du versement d'une indemnité compensant la perte de retraite subie.

Depuis, l'administration a été saisie des demandes d'indemnisation de veuves de vétérinaires sanitaires décédés avant l'aboutissement de la procédure et, en 2014, de demandes de vétérinaires qui, ayant bénéficié antérieurement aux décisions du Conseil d'Etat du 14 novembre 2011, de décisions juridictionnelles moins favorables, ont demandé un complément d'indemnisation. En effet, avant les décisions du 14 novembre 2011, le Conseil d'Etat appliquait un partage de responsabilité. Le MAAF a accepté de prendre en compte ces dernières demandes dans la procédure de transaction.

S'agissant des veuves, le MAAF a indiqué au Défenseur des droits qu'il n'était pas possible de transposer dans leur situation le dispositif prévu pour les vétérinaires, dans la mesure où il n'est pas juridiquement possible de verser aux organismes de retraite des arriérés de cotisations pour permettre une régularisation de la situation des vétérinaires décédés en vue de verser une pension de réversion à leurs veuves. Seule une indemnité en capital pourrait leur être versée, dans la mesure où elles justifieraient d'un préjudice.

En effet, dans le régime général, le droit à pension de réversion s'apprécie par rapport à différentes conditions, âge ou ressources notamment.

Il résulte de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits qu'à ce jour, le MAAF a été saisi de plus de 1400 dossiers et que seuls, 147 dossiers ont fait l'objet de transactions en 2014 et 119, en 2015. La prescription quadriennale a été opposée dans 300 dossiers.

Il reste donc encore 734 dossiers qui n'ont reçu aucune suite, non compris ceux des veuves, à qui aucune indemnisation n'a encore été proposée.

S'il apparaît que quelques dossiers présentent encore certaines difficultés techniques dues essentiellement à la disparition de pièces justificatives, la plupart des vétérinaires ont reçu une proposition d'assiette et sont toujours dans l'attente d'un protocole transactionnel.

Quant aux veuves, pourvu qu'elles soient en possession de l'ensemble des pièces justificatives, il ne semble pas que la nécessité de consulter les CARSAT et l'IRCANTEC puisse constituer un obstacle insurmontable à un processus transactionnel rapide en leur faveur.

L'essentiel du retard serait, en fait, motivé par des raisons budgétaires.

Il apparaît, en effet, que le MAAF prévoit une enveloppe budgétaire annuelle au cours du second trimestre de chaque année, avant d'adresser une série de propositions de transaction au cours de l'été de cette même année. Quand l'enveloppe budgétaire est consommée, plus aucune transaction ne peut intervenir avant l'année suivante.

Au rythme des opérations en cours, une dizaine d'années pourrait être nécessaire pour solder l'ensemble des dossiers des vétérinaires et des veuves de vétérinaires.

Or, comme il est rappelé par la circulaire du Premier ministre du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits, « *La transaction facilite le règlement rapide des différends. Elle permet ainsi une gestion économe des deniers publics, tout en favorisant une indemnisation rapide des parties* » et « *dans tous les cas où l'existence d'une créance du citoyen est certaine, l'administration s'honore en entrant, sans tarder, dans une démarche transactionnelle, sans contraindre les intéressés à saisir le juge* ».

Dès lors, tout comme les décisions juridictionnelles auxquelles elle est censée se substituer, une transaction doit intervenir dans un délai raisonnable.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de fonctionnement défectueux du service public de la justice, qui applique en cela la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme au regard de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et les Libertés fondamentales, « *le caractère raisonnable du délai doit, pour une affaire, s'apprécier de manière globale - compte tenu notamment de l'exercice des voies de recours - et concrète en prenant en compte sa complexité, les conditions de déroulement de la procédure, de même que le comportement des parties tout au long de celle-ci, et aussi, dans la mesure où le juge a connaissance de tels éléments, l'intérêt qu'il peut y avoir pour l'une ou l'autre, compte tenu de sa situation particulière, des situations propres au litige et, le cas échéant, de sa nature même, à ce qu'il soit tranché rapidement* » (Conseil d'Etat, 26 mai 2010, n° 316292).

En l'espèce, compte tenu de leur âge moyen, il est évident que les vétérinaires qui ont œuvré avant le 1^{er} janvier 1990 ont intérêt à ce que leur situation soit réglée rapidement.

En outre, plus le temps passe, plus il devient évident que si les intéressés avaient saisi la juridiction administrative en 2012, au lieu de se soumettre à la procédure de transaction mise en place par le MAAF, ils auraient obtenu un règlement plus rapide de leur litige, de sorte que cette procédure pourrait s'analyser comme un procédé dilatoire uniquement destiné à étaler la dépense dans le temps voire à en diminuer la charge.

Enfin, aux difficultés rencontrées par les vétérinaires et les veuves pour obtenir une simple proposition de transaction, s'ajoutent les refus que les différentes CARSAT et l'IRCANTEC opposent désormais, compte tenu de la mise en place de cette procédure de transaction, qu'ils considèrent comme impérative, à leurs demandes de communication des éléments qui faciliteraient le chiffrage de leur préjudice devant le juge administratif, qu'ils sont toujours fondés à saisir, en l'absence de transaction.

De ce fait, l'inertie de l'administration dans le processus transactionnel risque de se répercuter sur la durée des procédures juridictionnelles éventuellement entreprises par les intéressés.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits recommande à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt,

- de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'ensemble des dossiers des vétérinaires sanitaires et des veuves des vétérinaires sanitaires ayant accompli leur mandat avant le 1^{er} janvier 1990 soit réglé avant le 1^{er} janvier 2018 ;
- de lui adresser régulièrement un compte rendu de l'avancée des procédures de transaction.

Une copie de la présente décision sera transmise à Monsieur le Premier ministre, ainsi qu'à Monsieur le Ministre des Finances et des Comptes publics.

Jacques TOUBON