

Paris, le 17 octobre 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n°2018-254

---

**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 le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;

Vu le décret n° 2006-79 du 26 janvier 2006 portant diverses mesures sociales applicables aux personnels enseignants et de documentation mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural ;

Saisi par Madame X qui estime qu'un ministère n'était pas fondé à lui réclamer la restitution d'indemnités journalières de sécurité sociale qu'elle n'a pas perçues,

Décide de recommander à Monsieur le Ministre :

- de rembourser à Madame X les sommes qui ont été à cette fin précomptées sur ses rémunérations et saisies sur son compte bancaire ;

- de proposer à Madame X une indemnisation pour son préjudice financier, les troubles de toutes natures dans ses conditions d'existence et son préjudice moral, dont elle justifiera.

Le Défenseur des droits demande à Monsieur le Ministre 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 dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

En mai 2017, à l'occasion d'une visite à un délégué de l'institution, Madame Marie-X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au litige qui l'oppose aux services d'un ministère, qui lui réclament la restitution d'indemnités journalières de sécurité sociale, alors qu'elle n'en a pas perçues durant son congé de maladie.

### **Rappel des faits et de la procédure**

Madame X a été embauchée en qualité d'agent contractuel par une direction régionale à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1994 en vue d'assurer le remplacement d'un agent en congé de maternité.

Madame X a ensuite été recrutée à compter du 20 mai 1996 comme enseignante contractuelle dans un établissement d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État.

Par lettre du 3 novembre 2009, le ministère lui a proposé un contrat à durée indéterminée soumis aux dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Madame X a accepté ce contrat qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2010, date à laquelle elle a été affectée à une direction régionale.

Depuis le 31 juillet 2009, Madame X était toutefois en congé de maladie ordinaire dans les mêmes conditions qu'un fonctionnaire, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2006-79 du 26 janvier 2006 portant diverses mesures sociales applicables aux personnels enseignants et de documentation mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime.

Par lettre du 31 mars 2010, l'administration l'a informée que le comité médical départemental avait émis un avis favorable à son placement en congé de longue maladie à compter du 31 juillet 2009 mais que, en raison de son changement de statut, ce congé de longue maladie ne pourrait aller au-delà du 31 décembre 2009 et serait transformé en congé de grave maladie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, conformément aux dispositions du décret du 17 janvier 1986 précité.

Il lui a alors été précisé que ce congé de grave maladie ne pourrait pas être transformé en congé de longue durée à l'instar du congé de longue maladie dont elle a bénéficié dans son ancien statut, sauf si elle renonçait à son contrat à durée indéterminée, ce que Madame X n'a pas souhaité.

Par lettre du 5 octobre 2011, Madame X a transmis à l'administration un courrier de la Mutualité sociale agricole (MSA) en date du 12 avril 2011 lui indiquant qu'elle relevait de cet organisme qui procéderait au paiement de ses arrêts de travail dès réception des attestations de l'employeur en précisant les bases de calcul.

La MSA est ensuite revenue sur sa position et a informé Madame X, par courrier du 13 septembre 2011, qu'elle relevait, pour tous ses arrêts de travail du 15 décembre 2008 au 30 septembre 2011, du régime des fonctionnaires et, pour les prestations en nature, de la

caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), à laquelle il lui appartenait de demander son affiliation dans les meilleurs délais.

Constatant des prélèvements mensuels sur son salaire au titre d'indemnités journalières qu'elle ne percevait pas, Madame X a demandé au ministère, par lettre du 5 octobre 2011, de lui préciser de quelle caisse elle relevait pour les différentes périodes d'arrêt de maladie refusées par la MSA et, d'autre part, les démarches à accomplir pour régulariser sa situation.

Par lettre du 30 novembre 2011, le ministère lui a rappelé les termes de l'article 13 et de l'article 2 alinéa 4 du décret du 17 janvier 1986, lui a demandé de lui transmettre le montant de la pension d'invalidité que lui versait la MSA et lui a transmis un tableau retraçant les sommes déjà prélevées sur ses traitements et l'informant de l'émission prochaine de titres de perception.

Cette lettre ne répondait pas clairement aux interrogations de Madame X, d'autant que la MSA ne pouvait lui verser de pension d'invalidité dès lors que, jusqu'au 31 décembre 2009, l'intéressée relevait du même régime que les fonctionnaires, tant pour les prestations en espèce que pour l'assurance invalidité.

La CPAM a immatriculé Madame X à compter du 31 octobre 2011, mais a considéré, début 2012, que son droit aux indemnités journalières n'était pas ouvert.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, Madame X, qui avait épuisé ses droits au congé de grave maladie, a été placée en congé sans rémunération.

Le 30 décembre 2013, le ministère a émis à l'encontre de Madame X 13 titres de perception exécutoires pour un montant global de 16 429,59 €.

Par courrier d'avocat du 14 mars 2014, Madame X a contesté les 13 titres exécutoires, faisant notamment valoir qu'il n'y avait pas lieu de restituer des indemnités journalières qu'elle n'avait pas perçues. La direction régionale des finances publiques en a accusé réception par lettre du 18 mars 2014.

En l'absence de réponse de l'ordonnateur, Madame X a formé opposition devant le tribunal administratif de Z par requête enregistrée le 18 novembre 2014.

Le 23 février 2015, elle a également formé opposition contre les mises en demeure de payer que lui a adressées le directeur régional des finances publiques, malgré la procédure en cours, en violation des dispositions de l'article 117 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Par jugement du 7 avril 2017, le tribunal administratif de Z a rejeté la requête de Madame X, aux motifs que *« l'action dirigée contre les titres exécutoires et les mises en demeure de payer, dont il résulte de l'instruction et notamment d'un courrier du ministre du 30 novembre 2011 adressé à Mme X, qu'ils ont pour objet la récupération des indemnités journalières de sécurité sociale qu'aurait perçues l'intéressée sur la période en litige, est fondée sur les droits que Mme X estime tenir de sa qualité d'assurée sociale ; qu'un tel litige relève par nature de la compétence des juridictions judiciaires »*.

Le jour même du jugement, la direction régionale des finances publiques a adressé à Madame X un commandement de payer la somme de 18 072,59 €, correspondant au montant des titres de perception majoré d'une somme de 1 643 €.

Sur requête en rectification d'erreur matérielle du ministre, le président du tribunal administratif de Z a, par ordonnance du 12 avril 2017, corrigé le dispositif du jugement pour préciser que les requêtes de Madame X étaient rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Alors que Madame X saisissait le tribunal des affaires de sécurité sociale, le ministre a, le 7 juin 2017, interjeté appel du jugement précité devant la cour administrative d'appel de Y, pour contester la compétence des juridictions judiciaires et demander le rejet des requêtes de Madame X. L'instance est pendante devant ces deux juridictions.

Entre temps, la direction régionale des finances publiques a, le 9 août 2017, saisi sur le compte bancaire de Madame X deux fois la somme de 18 072,59 €. Une régularisation sera ultérieurement opérée.

Par courrier du 13 septembre 2017, constatant qu'ils avaient eux-mêmes reconnu, devant le tribunal administratif de Z, que Madame X n'avait pas perçu d'indemnités journalières et faisant valoir qu'aucun texte ne permettait à un employeur public de demander à un agent en congé de maladie la restitution de prestations sociales que ce dernier n'avait pas perçues, le Défenseur des droits a demandé aux services du ministère d'annuler les titres de perception en litige, sans attendre l'issue des procédures juridictionnelles en cours.

Aucune réponse ne lui a été apportée malgré plusieurs relances.

Toutefois, le Défenseur des droits, qui est en possession des mémoires déposés devant les juridictions administratives par le ministère, dispose de tous les éléments nécessaires pour éclairer sa décision.

## **Analyse juridique**

### **1- Sur la nature de la créance**

Le ministère considère que l'objet du litige est une créance liée à un trop-perçu de rémunération d'un agent public et non aux droits que cet agent estime tenir de sa qualité d'assuré social, du fait qu'il n'existe au ministère aucun mécanisme de subrogation lui permettant de percevoir directement les indemnités journalières dues aux agents publics.

C'est la raison pour laquelle il conteste la compétence des juridictions judiciaires.

Conformément à l'article 13 du décret du 17 janvier 1986 précité, « *L'agent non titulaire en activité employé de manière continue et comptant au moins trois années de service, atteint d'une affection dûment constatée, le mettant dans l'impossibilité d'exercer son activité, nécessitant un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée bénéficie d'un congé de grave maladie pendant une période maximale de trois ans./Dans cette situation, l'intéressé conserve l'intégralité de son traitement pendant une durée de douze mois. Le traitement est réduit de moitié pendant les vingt-quatre mois suivants* ».

L'article 2 du même décret précise que « *La réglementation du régime général de sécurité sociale ainsi que celle relative aux accidents du travail et aux maladies professionnelles sont applicables, sauf dispositions contraires, aux agents non titulaires visés à l'article 1er du présent décret. /Les agents non titulaires : /1° Sont, dans tous les cas, affiliés aux caisses*

*primaires d'assurance maladie pour bénéficier des assurances maladie, maternité, invalidité et décès et de la couverture du congé de paternité ».*

Aux termes de l'article R. 323-11 du code de la sécurité sociale,

*« La caisse primaire de l'assurance maladie n'est pas fondée à suspendre le service de l'indemnité journalière lorsque l'employeur maintient à l'assuré, en cas de maladie, tout ou partie de son salaire ou des avantages en nature, soit en vertu d'un contrat individuel ou collectif de travail, soit en vertu des usages, soit de sa propre initiative.*

*Toutefois, lorsque le salaire est maintenu en totalité, l'employeur est subrogé de plein droit à l'assuré, quelles que soient les clauses du contrat, dans les droits de celui-ci aux indemnités journalières qui lui sont dues.*

*Lorsque, en vertu d'un contrat individuel ou collectif de travail, le salaire est maintenu en totalité ou en partie sous déduction des indemnités journalières, l'employeur qui paie tout ou partie du salaire pendant la période de maladie sans opérer cette déduction est subrogé de plein droit à l'assuré dans ses droits aux indemnités journalières pour la période considérée, à condition que le salaire maintenu au cours de cette période soit au moins égal au montant des indemnités dues pour la même période.*

*Dans les autres cas, l'employeur est seulement fondé à poursuivre auprès de l'assuré le recouvrement de la somme correspondant aux indemnités journalières, dans la limite du salaire maintenu pendant la même période ».*

L'article 2 du décret du 17 janvier 1986 précité prévoit que *« Les prestations en espèces versées par les caisses de sécurité sociale en matière de maladie, maternité, paternité, adoption, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles ainsi que les pensions de vieillesse allouées en cas d'inaptitude au travail sont déduites du plein ou du demi-traitement maintenu par l'administration durant les congés prévus aux articles 12 à 15 ».*

Dans un litige opposant le ministère de l'agriculture et de la pêche à l'un de ses agents, le Tribunal des conflits a considéré qu'en application des textes précités, l'action dirigée contre un titre exécutoire et un commandement de payer émis pour obtenir la restitution de sommes correspondant aux indemnités journalière perçues était fondée sur les droits que l'agent public estimait tenir de sa qualité d'assuré social et qu'un tel litige relevait par nature de la compétence des juridictions judiciaires (Tribunal des conflits, 2 mars 2009, n° C3699).

Tels sont les principes toujours appliqués par les juridictions administratives (par exemple, cour administrative d'appel de Douai, 31 décembre 2012, n° 11DA01563 ; cour administrative d'appel de Paris, 19 septembre 2013, n° 11PA02246).

Il s'agit donc bien, en l'espèce, d'un litige relatif aux droits que Madame X estime tenir de son statut d'assuré social et non pas d'un litige relatif à un trop-perçu de rémunération.

## 2- Sur l'existence de la créance

### 2-1 L'absence de versement des indemnités journalières

Le droit de l'employeur, qui a maintenu la rémunération de son agent pendant son congé de maladie, d'obtenir la restitution des indemnités journalières dues à l'agent, dépend du versement effectif des indemnités journalières pendant l'arrêt de maladie.

En effet, l'article 2 du décret du 17 janvier 1986 précise expressément que ce sont « *les prestations en espèce versées par les caisses de sécurité sociale* » qui sont déduites du plein ou du demi-traitement maintenu pendant le congé de maladie ou de grave maladie.

En l'espèce, le ministère considère que Madame X aurait dû percevoir des indemnités journalières de sa caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et que la circonstance qu'elle ne les a pas perçues résulte de sa propre carence à faire valoir ses droits.

De ce fait, il s'estime fondé à réclamer à Madame X le versement d'une somme équivalant aux indemnités journalières qu'elle avait vocation à percevoir, même si, en réalité, elle ne l'a pas perçue.

Or, indépendamment du fait que Madame X ait vainement tenté de faire valoir ses droits, d'abord auprès de la MSA, qui l'a longtemps induite en erreur, puis auprès de la CPAM, qui ne lui a pas ouvert de droits aux indemnités journalières, ainsi qu'auprès des services du ministère, il y a lieu d'observer qu'aucun texte n'autorise l'employeur public à recouvrer auprès de l'agent des indemnités journalières que ce dernier n'a pas perçues et ce, quel qu'en soit le motif.

Par ailleurs, l'article 2 du décret du 17 janvier 1986 précise que « *Les agents doivent communiquer à leur employeur le montant des prestations en espèces ou des pensions de vieillesse allouées pour inaptitude physique par les caisses de sécurité sociale. L'administration peut suspendre le versement du traitement jusqu'à la transmission des informations demandées* ».

Or, il ne semble pas qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et le 31 mars 2012, les services compétents du ministère aient demandé à Madame X de leur fournir le montant des indemnités journalières qu'elle était censée percevoir.

Le ministère a d'ailleurs été alerté par Madame X elle-même, dans sa lettre du 5 octobre 2011, qu'elle ne percevait pas d'indemnités journalières.

Le ministère est donc mal fondé à reprocher des carences à Madame X, alors que lui-même a continué à lui verser un traitement sans s'assurer qu'elle percevait dans le même temps des indemnités journalières de la part des organismes sociaux, ni même si elle était en droit de les percevoir.

### 2-2 L'absence de droits aux indemnités journalières pour l'arrêt de maladie en cause

L'article R. 313-1 du code de la sécurité sociale, en vigueur à la date des faits, précise que les conditions d'ouverture du droit aux prestations « *sont appréciées en ce qui concerne : [...]* 2°) *les prestations en espèces de l'assurance maladie, au jour de l'interruption de travail* ».

En outre, les règles de coordination entre les différents régimes de protection sociale sont fixées à l'article R. 172-12-3 du code de la sécurité sociale qui, dans sa version en vigueur à la date des faits, précisait que :

*« le service et la charge financière des prestations incombent : [...] »*

*2° En ce qui concerne les prestations en espèces de l'assurance maladie, au régime auquel était affilié l'assuré au jour de l'interruption de travail ».*

Or, il ressort du courrier adressé à Madame X par le ministère, le 31 mars 2010, que l'interruption de travail date du 31 juillet 2009, dans le cadre d'un congé de longue maladie qui a pris fin le 31 décembre 2009 pour être transformé en congé de grave maladie à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Madame X est donc passée d'un régime de sécurité sociale à un autre, sans qu'il y ait eu reprise du travail. Il s'agit donc du même arrêt de travail depuis le 31 juillet 2009.

Madame X relevant à cette dernière date, d'un régime spécial de sécurité sociale, la CPAM ne pouvait donc lui ouvrir de droit aux prestations en espèce du régime général pour cet arrêt de travail qui s'est prolongé postérieurement au 31 décembre 2009.

On peut donc conclure que le ministère a fait procéder au recouvrement forcé sur le compte bancaire de Madame X d'une créance dont la réalité n'est pas sérieusement soutenue, la privant ainsi d'un revenu auquel elle avait droit pendant son congé de grave maladie en vertu de l'article 13 du décret du 17 janvier 1986.

### 3- Sur la responsabilité de l'administration

Hors les hypothèses légales de responsabilité sans faute ou de mise en œuvre d'une responsabilité contractuelle, l'administration engage sa responsabilité lorsque sont réunies les trois conditions de l'existence d'une faute, d'un préjudice né et actuel et d'un lien direct entre la faute et le préjudice.

En l'espèce, le ministère n'a jamais contesté avoir précompté sur les rémunérations dues à Madame X et fait procéder au recouvrement forcé par saisie sur son compte bancaire, des sommes correspondant au montant estimé d'indemnités journalières que Madame X n'a jamais perçues.

Ce recouvrement illégal constitue une faute qui engage la responsabilité de l'État pour le préjudice causé à Madame X, constitué par la perte de rémunérations réglementairement dues pendant son congé de grave maladie.

En plus de la somme indument saisie, Madame X a dû s'acquitter de frais financiers auprès de son établissement bancaire, ce qui constitue un préjudice financier en lien direct avec la faute commise par les services de l'État.

En outre, en persistant dans ses erreurs jusqu'au recouvrement forcé d'une créance inexistante, malgré les réclamations de Madame X, le ministère lui a causé un préjudice moral incontestable et, en l'obligeant à multiplier les démarches pour faire valoir ses droits, a engendré des troubles importants dans ses conditions d'existence.

Aussi, en considération de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits recommande à Monsieur le Ministre, de rembourser à Madame X les sommes qui ont été précomptées sur ses rémunérations et saisies sur son compte bancaire et de lui proposer une indemnisation pour son préjudice financier, les troubles de toutes natures dans ses conditions d'existence et son préjudice moral, dont elle justifiera.

Jacques TOUBON