

Paris, le 19 février 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-046

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 civil ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 72-154 du 24 février 1972 relatif aux congés de maladie, de maternité et d'accident du travail dont peuvent bénéficier certains personnels ouvriers de l'État ;

Saisi par Madame X qui estime prescrite la demande de restitution d'indemnités journalières versées en 2009 pendant ses arrêts de travail pour maladie et accident du travail formulée par le ministère des Armées au moyen d'un titre de perception exécutoire émis en 2013,

Décide de recommander au Ministère des Armées d'ordonner l'annulation de cet ordre de recette.

Le Défenseur des droits demande au Ministère des Armées 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 en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 juin 2011 relative au Défenseur des droits

Le 7 décembre 2016, lors d'un entretien avec un délégué, Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation par laquelle elle appelait l'attention sur un indu d'indemnités journalières datant de 2009, qui lui était réclamé par le ministère des Armées au moyen d'un titre de perception exécutoire, émis le 18 octobre 2013 pour un montant de 8 286,46 €, dont le recouvrement a été poursuivi par la direction régionale des finances publiques de la région Y et du département Z.

Rappel des faits et de la procédure

Ouvrière d'État à la base de soutien du matériel de M, Madame X a été victime de plusieurs accidents du travail survenus le 30 mars 2007 et le 27 mars 2009.

A la suite de ces accidents, elle a bénéficié d'arrêts de travail imputables au service du 30 mars 2007 au 26 février 2009 et du 27 mars 2009 au 21 mars 2010. Elle a repris le travail le 22 mars 2010.

Entre ces deux accidents, Madame X a été en congé de maladie ordinaire du 27 février au 25 mars 2009.

Par lettre du 24 juin 2011, Madame X a été informée, sous couvert du commandant de la base, que des erreurs avaient été commises dans sa rémunération, ayant perçu des indemnités journalières à 80 % pendant des périodes où elle aurait dû être rémunérée à plein salaire et du plein salaire pendant des périodes où elle aurait dû percevoir des indemnités journalières à 80 %. Une régularisation rétroactive depuis le 26 février 2009 était annoncée.

Sur sa fiche de paie de juin 2011, Madame X a constaté une régularisation d'indemnités journalières pour la période du 25 mars au 30 décembre 2010 à hauteur de 15 951,93 € bruts, ainsi que la mention d'un trop-perçu pour un montant brut global de 8 285,45 €. Un premier précompte pour trop-perçu de 1 554,53 € y a également été opéré.

Par la suite, Madame X constatera sur ses fiches de paie des précomptes mensuels pour trop-perçu variant de 276 € à 580 €.

Par lettre du 8 novembre 2013, le centre ministériel de gestion de B a informé Madame X de l'émission prochaine de trois titres de perception visant à régulariser les rémunérations des périodes d'arrêt de travail de février 2009 à décembre 2010 et de mai à juillet 2011.

Un titre de perception a été émis le 18 octobre 2013 pour un montant de 8 285,46 €, qui correspond à l'annulation d'indemnités journalières pour la période du 26 février au 24 juin 2009 à hauteur de 7 003,32 € et à un rappel de prime de rendement pour des années antérieures à hauteur de 1 282,14 €.

Deux autres titres de perception ont été émis le 28 novembre 2013, pour les montants respectifs de 302,95 €, correspondant au recouvrement d'une prime de rendement et de 1 710,38 € correspondant à des salaires trop-versés entre mai et juillet 2011. Ils ont été réglés par Madame X, qui ne semble pas les avoir contestés.

Par lettre du 28 novembre 2013, Madame X a formé opposition au titre de perception du 18 octobre 2013 auprès de la direction régionale des Finances publiques de la région Y et du département Z (DRFIP.Z), qui l'a transmise au centre expert des ressources humaines de B.

Madame X contestait le fait qu'on lui retirait une prime de rendement alors que celle-ci était réglementairement due en cas d'accident du travail et soulevait la tardiveté de la demande de remboursement.

Aucune réponse à ce recours ne semble avoir été apportée par le centre ministériel de gestion.

En janvier 2016, Madame X a reçu une relance de la part de la DRFIP.Z, avec menace de poursuites avec frais.

Par lettre du 9 janvier 2016, Madame X a indiqué à la DRFIP.Z que cette somme avait déjà été prélevée mensuellement sur sa paie pendant trois ans et qu'en outre la créance était prescrite.

Le 20 septembre 2016, la DRFIP.Z a notifié à Madame X une saisie à tiers détenteur, qu'elle a contestée par lettre du 19 octobre 2016, faisant valoir d'une part, que la somme réclamée avait déjà été remboursée par prélèvements mensuels sur ses rémunérations et, d'autre part, que la créance était prescrite en application de la loi de finances du 28 décembre 2011 qui a institué une prescription biennale.

Constatant, en l'état des éléments de fait et de droit en sa possession, que la créance était prescrite en application de l'article L. 431-2 du code de la sécurité sociale, les services du Défenseur des droits ont, par lettre du 30 novembre 2017, demandé à la direction des affaires juridiques du ministère des Armées de faire procéder à un réexamen en droit de la situation de Madame X.

Après relance, cette dernière direction a indiqué, par lettres des 18 avril 2018 et 26 juin 2018, qu'elle ne répondrait pas à la demande du Défenseur des droits, au motif que l'article 10 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits excluait de son champ de compétence les différends susceptibles de s'élever entre les personnes publiques et leurs agents à raison de l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des situations dans lesquelles sont en jeu la lutte contre les discriminations ou la promotion de l'égalité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Tout en affirmant que la situation ayant donné lieu à la réclamation de Madame X était regrettable, la direction des affaires juridiques a considéré que les litiges relatifs à une procédure de restitution d'indemnités journalières éventuellement indues mise en œuvre par une administration publique à l'encontre de ses agents seraient manifestement liés à l'exercice de leurs fonctions.

En l'absence d'éléments contradictoires apportés par le ministère mis en cause, le Défenseur des droits a donc décidé de procéder à l'examen de la réclamation de Madame X sur la base des seuls éléments qu'elle a fournis.

Analyse juridique

1 - A titre liminaire, il y a lieu d'observer que la protection sociale, même celle des agents publics, n'est pas exclue du champ de compétence du Défenseur des droits.

Aux termes de l'article 5 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut être saisi, « *par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public* ».

Au nombre des droits que le Défenseur des droits a pour mission de défendre, figure le droit à la protection sociale, en particulier contre les risques de maladie, maternité, invalidité, décès et accident du travail.

Ce droit à la protection sociale est affirmé à l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale dans les termes suivants :

« La sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale. Elle assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille.

Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires ».

La protection sociale est donc assurée par un régime général des assurances sociales prévu au code de la sécurité sociale et, pour des raisons historiques, par les textes particuliers régissant les régimes spéciaux énumérés aux articles L. 711-1 et R. 711-1 dudit code, lequel prévoit que « *restent soumis à une organisation spéciale de sécurité sociale si leurs ressortissants jouissent déjà d'un régime spécial au titre de l'une ou de plusieurs des législations de sécurité sociale 1°) les administrations, services, offices, établissements publics de l'État [...] pour les fonctionnaires, les magistrats et les ouvriers de l'État* ».

Le code de la sécurité sociale prévoit toutefois des règles de coordination entre tous ces régimes, afin d'assurer à chaque travailleur une protection sociale minimale et continue.

Ainsi, l'article L. 712-1 du code de la sécurité sociale prévoit que « *Les fonctionnaires en activité, soumis au statut général, et les magistrats de l'ordre judiciaire bénéficient, ainsi que leur famille, dans le cas de maladie, maternité, invalidité et décès, de prestations au moins égales à celles qui résultent de la législation relative au régime général de sécurité sociale* ».

Par ailleurs, l'article L. 712-3 du même code a prévu que « *Les indemnités, allocations et pensions attribuées aux fonctionnaires en cas d'arrêt de travail résultant de maladie, maternité, paternité et accueil de l'enfant et invalidité [...] sont déterminées sans préjudice de l'application de la législation générale sur les pensions. Elles sont liquidées et payées par les administrations ou établissements auxquels appartiennent les intéressés* ».

Pour ce qui concerne les ouvriers de l'État, le régime d'assurance maladie, maternité et accident du travail est fixé par le décret n° 72-154 du 24 février 1972 relatif aux congés en cas de maladie, de maternité et d'accidents du travail dont peuvent bénéficier certains personnels ouvriers de l'État mensualisés.

Il s'ensuit que les administrations publiques sont à la fois les employeurs de leurs agents et les organismes qui leur versent des prestations de sécurité sociale, à la différence des salariés du secteur privé, qui relèvent du régime général et dont les prestations de sécurité sociale, y compris celles qui sont liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, sont versées par les caisses primaires d'assurance maladie.

Cette organisation fonctionnelle de la protection sociale des agents publics implique que tout litige qui peut s'élever entre l'employeur public et l'agent au sujet des droits garantis par la sécurité sociale n'est pas manifestement lié à l'exercice des fonctions de cet agent et n'est donc pas exclu par l'article 10 de la loi organique, du champ de compétence du Défenseur des droits.

Au demeurant, l'agent public en arrêt de travail, pour maladie, maternité ou accident du travail ou de service, fût-il placé dans une position administrative régulière, n'est plus dans l'exercice de ses fonctions. Il devient un usager du service public de la protection sociale.

2 – En l'espèce, la demande de restitution des indemnités journalières était prescrite à la date à laquelle la créance a été notifiée.

Aux termes de l'article L. 431-2 du code de la sécurité sociale,

« Les droits de la victime ou de ses ayants droit aux prestations et indemnités prévues par le présent livre se prescrivent par deux ans à dater :

1°) du jour de l'accident ou de la cessation du paiement de l'indemnité journalière ;

[...]

Cette prescription est également applicable, à compter du paiement des prestations entre les mains du bénéficiaire, à l'action intentée par un organisme payeur en recouvrement des prestations indûment payées, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration.

Les prescriptions prévues aux trois alinéas précédents sont soumises aux règles de droit commun ».

Cette prescription peut donc être interrompue par une des causes d'interruption prévues aux articles 2240 à 2246 du code civil. Ainsi l'article 2244 du code civil prévoit que le délai de prescription est interrompu *« par une mesure conservatoire prise en application du code des procédures civiles d'exécution ou un acte d'exécution forcée ».*

Statuant en matière de recouvrement d'indus de prestations sociales, la Cour de cassation a considéré *« qu'une réclamation adressée par lettre recommandée avec accusé de réception par un organisme de sécurité sociale à un assuré à l'effet de lui demander le remboursement d'un trop-perçu vaut commandement interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil, dès lors qu'il est constant qu'elle est parvenue à son destinataire »* (Cass., Soc., 6 janvier 2000, n° 97-15528).

Cette jurisprudence a d'ailleurs été confirmée en 2009 par l'article L. 133-4-6 du code de la sécurité sociale, aux termes duquel : *« La prescription est interrompue par une des causes prévues par le code civil. A l'exception des taxes, cotisations et contributions dues ou recouvrées par les organismes chargés du recouvrement, l'interruption de la prescription peut, en outre, résulter de l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quels qu'en aient été les modes de délivrance ».*

En l'espèce, le premier document de l'administration faisant état d'une demande de remboursement de trop-perçu sur indemnités journalières date du 24 juin 2011 et a été reçu par l'établissement employeur de Madame X le 27 juin 2011.

Aucun document attestant de la date exacte de la réception de cette lettre par Madame X ne figure au dossier. En outre, la créance n'était pas chiffrée.

Dès lors, la créance correspondant à un trop-perçu d'indemnités journalières versées entre le 26 février et le 24 juin 2009 était prescrite lorsque la demande de restitution a été formulée en novembre 2013.

3) la demande de restitution de la prime de rendement n'apparaît a priori pas fondée.

La prime de rendement dont il est demandé le remboursement à Madame X à hauteur de 1 282,14 € correspond, selon les explications qui figurent dans la lettre du 8 novembre 2013, à la prime qui a été versée entre le 26 février et le 24 juin 2009, période pendant laquelle Madame X devait percevoir son plein salaire, étant placée en congé de maladie ordinaire, puis en congé pour accident de travail.

Selon l'article 7 du décret du 24 février 1972 précité, le forfait mensuel de rémunération dont il est tenu compte pendant les trois premiers mois d'incapacité temporaire faisant suite à un accident du travail ou rémunéré à plein salaire en cas de maladie comprend :

« - le salaire mensuel forfaitaire de base correspondant à l'horaire réglementaire de travail ;
- la prime mensuelle d'ancienneté ;
- la prime mensuelle de rendement ;
- les indemnités horaires pour travaux supplémentaires accomplis au-delà de l'horaire réglementaire de travail sur la base moyenne des sommes versées à ce titre à l'ouvrier intéressé au cours des trois mois ayant précédé l'arrêt de travail ».

Or, du 27 février au 25 mars 2009, Madame X était dans le premier mois d'un congé de maladie ordinaire rémunéré à plein salaire, conformément à l'article 2 du décret du 24 février 1972 et, du 27 mars 2009 au 24 juin 2009, elle était en congé pour un nouvel accident du travail, rémunéré à plein salaire pendant trois mois, conformément à l'article 6 du décret précité.

La demande de restitution de la prime de rendement versée entre le 26 février et le 24 juin 2009 n'apparaît donc pas fondée, cette prime devant être comprise dans le forfait mensuel de rémunération prévu pendant les trois premiers mois de congé de maladie ou d'incapacité temporaire faisant suite à un accident du travail.

4) Enfin, il existe une très forte présomption que la même créance a été recouvrée deux fois

En effet, sur la fiche de paie de Madame X de juin 2011, il est constaté un trop-perçu d'indemnités journalières pour un montant total de 7 003,32 € et un indu de prime de rendement pour un montant de 1 282,14 €, soit au total la somme de 8 285,46 €, ce qui correspond exactement au titre de perception du 18 octobre 2013 en cause.

Un premier précompte de 1 554,53 € apparaît sur cette même fiche de paie, puis tous les mois, des précomptes sont opérés sur la paie de Madame X, de sorte qu'en décembre 2011, une somme de 4 319,15 € avait déjà été précomptée sur ses rémunérations.

Ces précomptes sont manifestement destinés au recouvrement de la créance constatée sur la fiche de paie de juin 2011, car aucun trop-perçu ni aucun précompte ne figure sur les fiches de paie antérieures à juin 2011.

Interrogée sur cette suspicion de double recouvrement de la même créance, la DDFIP.Z a renvoyé les services du Défenseur des droits vers l'ordonnateur, à savoir le ministère des

Armées qui, ainsi qu'il l'a été exposé supra, a indiqué qu'il ne répondrait pas au Défenseur des droits sur la réclamation de Madame X.

Aussi, en considération de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits considère que les droits de Madame X en matière de protection sociale ont été méconnus.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au Ministère des Armées d'ordonner l'annulation du titre de perception émis le 18 octobre 2013 à l'encontre de Madame X pour un montant de 8 285,46 €.

Le Défenseur des droits demande au Ministère des Armées 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