

L'agent peut-il s'opposer au remboursement d'un indu en invoquant son droit de propriété ?

Le 07 juin 2021

Secteur public

La Cour européenne des droits de l'Homme avait à apprécier si une fonctionnaire qui avait obtenu pendant 6 ans une allocation de complément de salaire, qui s'est avérée finalement induue, pouvait s'opposer à son remboursement en invoquant le droit de propriété consacré à l'article 1^{er} du Protocole 1. Dans l'arrêt commenté, la Cour reconnaît le principe, mais l'assortit de conditions particulièrement strictes.

Faits

La requérante est une enseignante qui travaille au sein de l'Éducation nationale italienne. En 1998, les autorités italiennes organisent une procédure de mobilité interservices visant à intégrer quelques 1.500 enseignants en surnombre au sein de l'Institut national de sécurité sociale (INPS). La procédure prévoit que les candidats retenus conserveront leur traitement salarial via l'octroi d'une allocation compensatrice dont le montant est égal à la différence entre le salaire perçu au moment du départ et celui prévu dans la nouvelle fonction.

La requérante est sélectionnée et transférée à l'INPS. De septembre 1998 à février 2004, elle conserve son salaire d'origine, se voyant accorder à cet effet le bénéfice d'une allocation compensatrice. À partir du mois de mars 2004, l'INPS décide de ne plus lui octroyer l'allocation compensatrice.

L'intéressée introduit un recours contre cette décision devant un tribunal italien, qui la déboute. Le tribunal juge que les agents n'ont pas droit au maintien du bénéfice de l'allocation lorsqu'ils jouissent d'une augmentation salariale ; le montant de l'allocation devait être réduit au fur et à mesure que le salaire augmente (principe de résorption). La requérante ne fait pas appel de cette décision.

Le 13 mai 2008, l'INPS adresse un courrier à la requérante l'informant de sa décision de récupérer les sommes indues versées à titre de garantie salariale pour la période allant de septembre 1998 à février 2004, soit un montant total de 13.288,39 EUR, en se fondant sur la jurisprudence entretemps développée par la Cour de cassation en la matière.

La requérante conteste cette demande de remboursement et saisit le tribunal de première instance d'une demande d'annulation de la décision de l'INPS. Le tribunal fait droit à la demande de la requérante et juge l'action en répétition de l'INPS illégitime. La Cour d'appel infirme ce jugement estimant qu'une fois l'absence de fondement légal du versement prouvée, la répétition ne peut être exclue en raison de la « confiance légitime » et de la « bonne foi » du salarié. La Cour de cassation rejette le pourvoi intenté par la requérante sur la base des mêmes principes.

La requérante saisit la Cour européenne des droits de l'Homme et allègue une violation, par l'État italien, de son droit à la propriété privée garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « Protocole n° 1 »).

Décision de la Cour européenne des droits de l'Homme

Pour que l'action puisse entrer dans le champ de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, il faut que la requérante ait été titulaire d'un intérêt patrimonial suffisamment reconnu et important pour constituer un « bien » au sens du premier paragraphe de cette disposition. Cela implique que la requérante ait pu avoir une « espérance légitime » de pouvoir conserver les sommes indues perçues à titre de garantie salariale.

La Cour reconnaît, en l'espèce, l'existence d'une telle « espérance légitime » du fait que l'INSP avait versé les allocations à l'intéressée pendant plus de 6 ans sans émettre la moindre réserve ni mention quant à leur nature provisoire. La Cour souligne par ailleurs que la requérante était de bonne foi et ne pouvait raisonnablement se douter (du moins jusqu'en février 2004, date à laquelle elle a reçu un premier courrier de contestation de l'INSP) que les allocations lui avaient été accordées par erreur.

Le droit de propriété inscrit à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 n'est cependant pas absolu. Des ingérences dans ce droit peuvent être admises moyennant le respect de trois conditions :

- **Premièrement**, l'ingérence doit être « prévue par la loi » ;
- **Deuxièmement**, elle doit poursuivre un ou plusieurs buts légitimes ;
- **Troisièmement**, l'ingérence doit être proportionnée.

La Cour admet que la décision de récupération litigieuse était « prévue par la loi » dès lors qu'elle avait été validée par un arrêt de la Cour d'appel, confirmé en cassation, sur le fondement des dispositions internes pertinentes et de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation

italienne.

La Cour relève ensuite que l'ingérence poursuit un but légitime puisqu'il est dans l'intérêt public que les biens reçus sur un fondement inexistant ou ayant cessé d'exister soient restitués à l'État.

Le troisième critère impose à la Cour de rechercher si l'ingérence en question a rompu le juste équilibre qui doit exister entre les exigences de l'intérêt public général et celles de la protection du droit de l'individu au respect de ses biens. Sur ce point, la Cour relève que le versement a été réalisé dans le cadre d'un transfert faisant entrer en jeu des considérations liées aux politiques économiques et sociales qui relèvent, en principe, de l'ample marge d'appréciation accordée aux États.

Toutefois, ajoute la Cour, cette marge peut être plus étroite dans des situations où, comme en l'espèce, des sommes sont versées par erreur à la partie intéressée et que l'erreur est imputable uniquement aux autorités étatiques. La Cour juge disproportionné de faire supporter par la seule requérante l'entière charge de la récupération, d'autant plus que celle-ci se trouve dans une situation financière difficile (cancer).

Après avoir émis plusieurs considérations, notamment sur la nature de l'allocation concernée, la durée de la période concernée, le fait que les paiements émanaient d'une institution publique en charge du paiement des pensions,... la Cour conclut en proposant un test de 6 critères permettant, s'ils sont simultanément remplis, d'établir le caractère disproportionné de l'atteinte au droit de propriété constitué par la demande de répétition d'une allocations indues par une autorité publique :

- 1) Le versement de l'allocation a été effectué à la suite d'une demande introduite par le bénéficiaire agissant de bonne foi ou par les autorités procédant de manière spontanée ;
- 2) Le versement en question a été effectué par une entité publique sur la base d'une décision prise à l'issue d'un processus administratif et présumée exacte ;
- 3) Il a été fondé sur une disposition légale, réglementaire ou contractuelle, dont l'application doit être perçue par le bénéficiaire comme étant la « source » du versement, et identifiable aussi dans son montant ;
- 4) Le versement manifestement dépourvu de titre ou reposant sur de simples erreurs de calcul est exclu (de telles erreurs peuvent être relevées par le bénéficiaire, éventuellement en ayant recours à un expert) ;
- 5) Il doit être effectué pendant une période suffisamment longue pour faire naître la conviction raisonnable de son caractère définitif et stable ; l'allocation versée ne doit pas être en rapport avec une activité professionnelle ponctuelle et « isolée » (ex. heures supplémentaires) mais liée à l'activité ordinaire ;
- 6) Enfin, le versement en question ne doit pas avoir été effectué avec mention d'une réserve de répétition.

La Cour conclut qu'en l'espèce, l'ensemble de ces critères sont rencontrés, de sorte que la réclamation de l'indu opérée par l'INSP est jugée contraire à l'article 1^{er} du Protocole n° 1.

Que retenir ?

Un travailleur peut s'opposer à une action en récupération d'allocations versées indûment en invoquant son droit à la propriété privée garanti à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 lorsqu'il a pu avoir une attente légitime à conserver ces sommes et que la récupération est jugée sans fondement légal suffisant et/ou disproportionnée.

Si la Cour admet le principe, elle pose cependant des balises relativement strictes à son application, en imposant notamment que le paiement ait été réalisé sans réserve pendant une période relativement longue, qu'il ait eu une apparence de régularité, qu'il s'agisse d'allocations liées à l'activité ordinaire et que l'indu ne résulte pas d'une simple erreur de calcul ou d'une erreur manifeste de l'administration.

Source : C.E.D.H., 11 février 2021, n° 4893/13, *Casarin c. Italie*.

**Sotra est un cabinet d'avocats spécialisés en droit social,
dans le secteur privé et le secteur public.
Notre valeur ajoutée découle de l'excellence de nos services et de notre proximité.**

Avenue Louise 65 Louizalaan 1050 Bruxelles – Brussel | + 32 (0)2 2 899 50 50
Passage de l'Atelier, 6 bte 2 – 5100 Jambes | + 32 (0)81 39 17 30

www.sotra.be | info@sotra.be