



---

## Décision du Défenseur des droits MSP-2014-166

---

### RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

**Décision** relative à la prescription d'indus sur rémunération réclamés par les comptables publics aux agents publics de l'Etat plus de cinq ans après l'émission d'un titre de perception (Recommandation).

**Domaine(s) de compétence de l'Institution** : Droits des usagers des services publics

**Thème(s) :**

- *Services publics* :

thème principal : Fonction publique

thèmes secondaires : CARRIERE/REMUNERATION

**Synthèse :**

Le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses réclamations relatives à la mise en recouvrement, à compter de 2010, de titres de perceptions exécutoires concernant des trop-perçus sur rémunération datant de 1990 à 2005.

Le Défenseur des droits a fait valoir auprès des directeurs départementaux des Finances publiques concernés, que, à la suite d'un revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat en date du 12 mars 2010, les actions tendant à la restitution des rémunérations indues versées aux agents publics, étaient désormais soumises à la prescription quinquennale prévue par l'article 2277 du code civil dans sa version antérieure à la loi du 17 juin 2008, et non plus à la prescription de droit commun, auparavant trentenaire.

Rappelant que ce revirement de jurisprudence était applicable à toutes les situations qui n'avaient pas donné lieu à une décision définitive, le Défenseur des droits a fait observer que, en l'absence d'actes de recouvrement interruptifs de prescription dans les cinq ans qui ont suivi l'émission des titres de perception exécutoires, les créances réclamées étaient prescrites.

A l'exception de quelques directeurs départementaux qui ont traité la difficulté en accordant des remises gracieuses, la grande majorité d'entre eux ont soutenu que la prescription quinquennale résultant de la décision du 12 mars 2010 était une « *prescription d'assiette* » qui ne concernait que les ordonnateurs, alors que l'action

en recouvrement des comptables publics était toujours soumise à la seule prescription de droit commun, trentenaire jusqu'à la loi du 17 juin 2008, puis quinquennale à compter de cette date.

Le Défenseur des droits a donc interpellé le Directeur général des Finances publiques, lui faisant observer que, à la différence des créances fiscales, domaniales ou des collectivités territoriales, aucune disposition législative n'était venu fixer un délai de prescription spécial à l'action du comptable public chargé du recouvrement des créances non fiscales et non domaniales de l'Etat, pas plus que le Conseil d'Etat, qui a eu l'occasion de statuer sur cette question le 7 juillet 2010.

Le Directeur général des Finances publiques a purement et simplement confirmé la position des comptables publics locaux.

Après analyse de l'ensemble des éléments de fait et de droit en sa possession, le Défenseur des droits recommande à Monsieur le Ministre des Finances et des Comptes publics, de prendre toute mesure, au besoin par circulaire, pour que les directeurs des Finances publiques, d'une part, cessent de poursuivre, à l'encontre des agents publics en activité ou retraités, voire de leurs ayants-droits, le recouvrement de titres de perception exécutoires émis depuis plus de cinq ans et, d'autre part, pour l'avenir, s'organisent pour engager les actions en recouvrement des trop-versés aux agents publics avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant l'émission d'un titre de perception.



Paris, le 12 novembre 2014

---

## Décision du Défenseur des droits MSP-2014-116

---

### 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 des procédures civiles d'exécution ;

Vu le livre des procédures fiscales ;

Vu la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 ;

Vu la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 modifiant la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu le décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992 modifiant le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;

Vu la circulaire RDFF1309975C du 11 avril 2013 ;

Saisi par Madame X et plusieurs autres agents publics de l'Etat qui estiment prescrites les actions en recouvrement de rémunérations indues diligentées par les comptables publics plus de cinq ans après leur versement,

Décide de recommander à Monsieur le Ministre des Finances et des Comptes publics de prendre toute mesure, au besoin par circulaire, afin que les directeurs des Finances publiques, d'une part, cessent toute procédure d'exécution forcée à l'encontre des agents de l'Etat qui n'a pas débuté dans le délai de la prescription de la créance constatée et liquidée par le titre de perception exécutoire et, d'autre part, s'organisent, à l'avenir, pour engager les actions en recouvrement avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant l'émission et la prise en charge d'un ordre de recette.

Le Défenseur des droits demande à Monsieur le Ministre des Finances et des comptes publics 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 32 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations d'agents publics qui se sont vu notifier, par les directions régionales ou départementales des Finances publiques, des lettres de rappel, des commandements de payer ou des avis à tiers détenteur, relatifs à des rémunérations indues, dont le remboursement leur est réclamé pour la première fois plus de dix ans après leur avoir été versées.

### **Faits et procédure**

Par courriel du 16 décembre 2010, Madame X a saisi le Médiateur de la République, dont les missions se poursuivent auprès du Défenseur des droits, d'une réclamation à l'encontre d'une lettre de rappel que lui avait adressée la trésorerie générale de Y, le 5 juin 2009, lui demandant le règlement d'une somme de 1 691,42 €, correspondant au montant d'un titre de perception émis le 19 juillet 1993.

Ce titre de perception, dont elle a demandé communication par courriel du 12 juin 2009, avait été émis par le ministère de la Justice, aux fins de reversement d'une double rémunération perçue du 1<sup>er</sup> janvier au 28 février 1993, à la suite de son placement en position de détachement.

Madame X a invoqué auprès de la trésorerie générale, devenue direction départementale des Finances publiques (DDFIP) de Y, la prescription quinquennale de la créance, conformément à l'ancien article 2277 du code civil, dont le Conseil d'Etat, dans une décision n° 309118 du 12 mars 2010, avait jugé qu'elle s'appliquait « *à toutes les actions relatives aux rémunérations des agents publics, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'une action en paiement ou en restitution de ce paiement* ».

Par lettre du 17 mai 2011, le Défenseur des droits a demandé au directeur départemental des Finances publiques de Y de cesser toutes poursuites à l'encontre de Madame X, considérant que, en l'absence d'action en vue de son recouvrement entre 1993 et 2009, la créance faisant l'objet du titre de perception, émis en juillet 1993 et notifié en juin 2009, était effectivement prescrite.

Après avoir pris l'attache de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), le directeur départemental des Finances publiques de Y a, par lettre du 25 avril 2012, indiqué au Défenseur des droits que l'action en recouvrement n'était pas prescrite, aux motifs, d'une part, que la décision du Conseil d'Etat du 12 mars 2010 était relative à la prescription d'assiette, qui est de la seule compétence de l'ordonnateur, et, d'autre part, que la prescription de l'action en recouvrement des titres de perception, pris en charge avant la publication de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, était de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de cette loi, sans que le délai total ne puisse excéder le délai de prescription initial, qui était de trente ans.

Après une tentative de règlement de ce litige auprès du Médiateur des ministères économiques et financiers, le Défenseur des droits a soumis cette problématique au directeur général des Finances publiques, le 23 décembre 2013.

Par lettre du 3 mars 2014, le directeur général des Finances publiques a observé que, en matière de recettes non fiscales de l'Etat, il existait deux catégories de prescription : la prescription de la créance elle-même et celle de l'action en recouvrement.

La première est le délai qui court de la date du fait générateur de la créance de l'Etat jusqu'à la notification du titre exécutoire au débiteur. Conformément à la décision précitée du Conseil d'Etat, elle était de cinq ans avant l'intervention de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, qui l'a réduite à deux ans.

La seconde, qui correspond au délai qui court à compter de la notification du titre, est régie par l'article 2224 du code civil et l'article 26-II de la loi du 17 juin 2008 précitée. En application de ces dispositions, le délai de prescription de l'action en recouvrement, dans le cas de Madame X, initialement fixée au 19 juin 2023, a été ramené au 19 juin 2013, puis repoussé au 11 août 2017, du fait de la notification, le 11 août 2012, d'un commandement de payer.

Par lettre du 14 avril 2014, le Défenseur des droits a fait observer au directeur général des Finances publiques que l'application de son raisonnement au cas de Madame X conduirait justement à considérer que la créance était bien prescrite au moment de la notification du titre de perception, en juin 2009, sauf à apporter la preuve de sa notification dans les cinq ans du fait générateur de la créance, à savoir les versements indus de janvier et février 1993.

Le Défenseur des droits a fait valoir, à titre d'exemple, que, par des jugements qui n'ont pas fait l'objet de pourvois en cassation, rendus respectivement le 2 mai 2013 (n° 11-10123/5-4) et le 13 février 2014 (n° 11-09987), le tribunal administratif de Paris et le tribunal administratif de Cergy-Pontoise avaient considéré comme prescrites, des créances de rémunération, dès lors que plus de cinq ans s'étaient écoulés entre le paiement indu et la notification d'un commandement de payer ou d'une saisie à tiers détenteur valant notification du titre de perception, dès lors qu'il n'était pas établi que l'agent en ait eu connaissance auparavant.

Plus généralement, cette position de l'administration des Finances publiques consistant à distinguer deux délais de prescription pour les créances ordinaires de l'Etat, n'a été validée ni par le Conseil d'Etat, statuant le 7 juillet 2010 (n° 328388) dans une affaire de recouvrement d'allocations d'aide au retour à l'emploi versées indument à un agent public par un rectorat, ni par les tribunaux administratifs, en particulier le tribunal administratif de Marseille (jugement n° 1006169 du 20 décembre 2013) et le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (jugement précité). Aucune de ces juridictions n'a admis l'existence, pourtant soutenue par les comptables publics, d'un délai de prescription de recouvrement se substituant à celui de la prescription de la créance.

Depuis la réclamation de Madame X, le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des agents publics, en activité ou retraités, de réclamations concernant cette problématique. Il s'agit, notamment, de :

- Madame A, qui s'est vu notifier, en juin 2011, par la trésorerie générale, un commandement de payer une somme de 2 566,17 €, correspondant à des indemnités journalières qu'elle aurait perçues en plus en son salaire en 1991, ce dont elle n'a plus souvenir ;

- Madame B, enseignante en retraite pour invalidité, qui s'est vu notifier, le 6 décembre 2010, par la direction régionale des Finances publiques, quatre titres de perception d'un montant global de 9 298,81 €, correspondant à des régularisations de rémunérations perçues pendant des congés de maladie entre novembre 2003 et février 2005 ;

- Monsieur C, qui s'est vu notifier, le 19 mars 2013, par la direction régionale des Finances publiques, une mise en demeure de payer une somme de 1 227, 80 €, correspondant à des allocations familiales et un supplément familial de traitement perçus en 2005, alors que, pour les premières, la prescription est biennale, créance dont il conteste également le bien-fondé ;

- Monsieur D, fonctionnaire de police retraité, qui s'est vu notifier, le 30 avril 2013, par la DDFIP, une mise en demeure de payer une somme de 3 300 €, correspondant à un trop-perçu de 2003, suivie, le 20 août 2013, d'une notification de saisie sur sa pension de retraite, d'un montant de 2 355,86 €, se référant à un titre de perception émis le 5 mars 2004 ;

- Madame E, qui s'est vu notifier, le 3 septembre 2012, par la DDFIP, un commandement de payer une somme de 3 441,84 €, suivi, le 23 octobre 2013, d'une notification de saisie sur sa pension de retraite d'un même montant, correspondant à une double rémunération, qu'elle conteste avoir perçue, datant du dernier trimestre de 1991, à la suite de sa mutation du ministère de l'Intérieur vers la Direction générale de l'Aviation civile ;

- Monsieur F, ancien fonctionnaire des douanes, en retraite depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, qui s'est vu notifier, en juin 2013, par la direction régionale des Finances publiques, un commandement de payer une somme de 731 €, suivi, le 26 février 2014, d'une notification de saisie sur sa pension de retraite pour un même montant, qui correspondrait à un trop-perçu sur rémunération datant de 1997, qu'il conteste également ;

- Monsieur G, professeur de lycée professionnel, qui s'est vu notifier, le 25 novembre 2011, par la DDFIP, un commandement de payer une somme de 6 924,69 €, correspondant à une double rémunération versée par le rectorat de Versailles durant le dernier trimestre de 1993, alors que l'intéressé avait été muté en Polynésie française, somme qu'il affirme avoir déjà remboursée par chèque dans le courant de 1994, sans être en mesure de le prouver (plus de relevés bancaires).

### **Analyse juridique**

De nombreux évènements dans la carrière des fonctionnaires ou des agents publics, non anticipés par les services gestionnaires de la paie, tels que des mutations, des détachements, des congés de maladies, sans compter les erreurs de saisie informatique ou de transmission, peuvent entraîner des paiements indus, et ce, plusieurs mois de suite.

Les administrations ont l'obligation de demander le remboursement de ces versements indus et il est normal que l'agent en restitue le montant, sous peine de bénéficier d'un enrichissement sans cause.

Ce principe de légalité se heurte, cependant, au principe de sécurité juridique, de plus en plus prégnant, qui exige que la demande de remboursement intervienne dans un délai raisonnable.

C'est pourquoi la loi et la jurisprudence, longtemps favorables aux administrations publiques, ont mis un terme aux pratiques antérieures qui laissaient, notamment à l'Etat, le loisir de réclamer à ses agents le remboursement des rémunérations indues pendant 30 ans, voire plus par le jeu des différentes interruptions de prescription.

Ainsi, la loi du 17 juin 2008, qui a procédé à une réécriture des dispositions du code civil en matière de prescription civile, a réduit à cinq ans la prescription de droit commun, jusqu'alors trentenaire. Toutefois, ainsi qu'il est prévu à l'article 26-II de la loi, la prescription quinquennale des créances nées avant sa publication court à compter de la date de son entrée en vigueur.

Ces dispositions permettaient encore à l'administration de réclamer la restitution des trop-versés de rémunération datant des années 1990 à 2008, jusqu'au 19 juin 2013. Elles ont, semble-t-il, entraîné, chez les comptables publics, un mouvement général d'inventaire des créances anciennes, suivi de l'envoi de lettres de rappel et de commandements de payer.

Aussi, par sa décision du 12 mars 2010 précitée, le Conseil d'État, revenant sur sa jurisprudence antérieure, emboitant en cela le pas à la Cour de cassation, a jugé que la prescription quinquennale, prévue par l'article 2277 du code civil dans sa version antérieure à la loi du 17 juin 2008, s'appliquait « à toutes les actions relatives aux rémunérations des agents publics, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'une action en paiement ou en restitution de ce paiement ».

Ce revirement de jurisprudence était applicable immédiatement à toutes les situations qui n'avaient pas encore donné lieu à une décision définitive.

Ainsi que le relève la DGFIP, la procédure d'exécution des recettes publiques présente la particularité d'être partagée entre l'ordonnateur, qui constate, liquide la créance et émet un titre exécutoire, et le comptable public, qui a seul compétence pour poursuivre le recouvrement de la créance, sur le fondement du titre exécutoire assigné sur sa caisse.

Faut-il en déduire que la délivrance par l'ordonnateur d'un titre exécutoire dans le délai de prescription de la créance, et qui en interrompt le cours, a pour effet de lui substituer une prescription d'une durée différente ?

En l'état de la législation en vigueur, rien n'autorise la DGFIP à opérer une telle novation du délai de prescription.

L'article 3 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, codifiée à l'article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution, a fixé une liste limitative des titres qui sont reconnus exécutoires en droit français.

L'article L. 111-3 dispose ainsi :

*« Seuls constituent des titres exécutoires :*

*1° Les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif lorsqu'elles ont force exécutoire, ainsi que les accords auxquels ces juridictions ont conféré force exécutoire ;*

*2° Les actes et les jugements étrangers ainsi que les sentences arbitrales déclarés exécutoires par une décision non susceptible d'un recours suspensif d'exécution ;*

*3° Les extraits de procès-verbaux de conciliation signés par le juge et les parties ;*

*4° Les actes notariés revêtus de la formule exécutoire ;*

*5° Le titre délivré par l'huissier de justice en cas de non-paiement d'un chèque ;*

*6° Les titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement ».*

Entrent dans cette dernière catégorie, aux termes de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales, les titres de perception ou de recette délivrés par les collectivités publiques pour le recouvrement des recettes de toute nature.

Jusqu'à l'intervention de la loi du 17 juin 2008, les règles de prescription des titres exécutoires étaient purement jurisprudentielles. La Cour de cassation admettait qu'un jugement avait pour effet de substituer la prescription de droit commun, alors trentenaire, à celle, généralement plus courte, applicable à l'obligation que le jugement consacrait.

En revanche, l'exécution des autres titres exécutoires, notamment, celle des actes notariés exécutoires, ne pouvait être poursuivie que pendant la durée de prescription de l'obligation constatée par ces titres (Cour de cassation, chambre mixte, 26 mai 2006, n° 03-16800).

La loi du 17 juin 2008 est venue enfermer l'exécution des trois premières catégories de titres exécutoires dans un délai de prescription de dix ans. Cette disposition a été codifiée à l'article L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution.

Pour ce qui concerne les autres titres exécutoires, leur régime de prescription demeure celui applicable à l'obligation constatée par le titre (Cour de cassation, chambre commerciale, 2 octobre 2012, n° 11-21592), sauf si une durée de prescription est prévue par un texte particulier.

Tel est le cas pour les créances de nature fiscale (article L. 274 du livre des procédures fiscales), des produits et redevances domaniales (article L. 2328-8 du code général de la propriété des personnes publiques) et des créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux (article L. 1617-5 3° du code général des collectivités territoriales), dont l'action en recouvrement du comptable public est soumise à une prescription de quatre ans.

La décision du Conseil d'Etat du 7 juillet 2010, de même que les jugements précités des tribunaux administratifs, qui ont écarté la substitution d'une prescription de recouvrement trentenaire à celle de la créance constatée par les titres de perception mis en recouvrement, s'inscrivent dans la ligne juridique adoptée par la Cour de cassation.

On peut même considérer que les juridictions administratives ont toujours adopté cette ligne. En effet, si, avant la décision du 15 mars 2010, la prescription des titres exécutoires en matière d'action en recouvrement des rémunérations indues était trentenaire, c'était parce que la prescription des créances ordinaires était elle-même trentenaire (pour une créance relative à des frais d'hospitalisation : cour administrative d'appel de Nancy, 10 février 1994, n° 92NC00875).

Cette prescription trentenaire a toujours été une prescription de substitution, « à défaut de prescription plus courte pour cette catégorie de créance » (cour administrative d'appel de Nancy, précité : la prescription de recouvrement des créances des établissements hospitaliers locaux est ensuite devenue quadriennale en application de l'article L. 1617-5 3° cité ci-dessus).

Dès lors, sauf à vouloir pour éviter au comptable public, qui n'a pas accompli des diligences complètes, rapides et adéquates en vue du recouvrement d'une rémunération induement versée, de voir sa responsabilité pécuniaire engagée, et de détourner, ainsi, au profit de ce dernier, le principe de sécurité juridique, il n'est pas légitime de considérer qu'un titre de perception exécutoire, délivré par une administration de l'Etat pour obtenir la restitution d'un paiement indu, opère d'office une novation du délai de la prescription, surtout lorsque le nouveau délai est largement supérieur à celui de la créance constatée par le titre.

Au vu de l'ensemble de ces éléments de fait et de droit, le Défenseur des droits, qui reconnaît comme un objectif légitime le fait que l'Etat obtienne, par tous les moyens conférés par la loi, la restitution des rémunérations indument versées à ses agents, considère, néanmoins, que le recouvrement doit intervenir dans des délais suffisamment raisonnables pour permettre aux agents concernés d'éventuellement discuter du bien-fondé ou du montant de la créance, de produire tous les éléments de preuve à l'appui de leur réclamation et enfin, de restituer les sommes en cause au plus près de leur versement.

L'absence de diligences accomplies dans des délais raisonnable conduit à des situations extrêmes comme celles décrites ci-dessus où des comptables publics en viennent à poursuivre le remboursement de sommes parfois importantes auprès de fonctionnaire partis à la retraite depuis plus de dix ans.

Le Défenseur des droits ne peut que faire le constat d'une défaillance généralisée de l'administration des finances publiques, à laquelle il convient de remédier.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au ministre des Finances et des Comptes publics,

- de prendre toutes mesures pour que les comptables publics cessent toute procédure d'exécution forcée à l'encontre des agents de l'Etat qui n'a pas débuté dans le délai de la prescription de la créance constatée et liquidée par le titre de perception exécutoire ;
- de procéder à cette fin, à un nouvel examen de la situation de Madame X et des sept autres réclamants précités ;
- pour l'avenir, de prendre toutes mesures pour que les comptables publics entament la procédure de recouvrement des trop-versés aux agents de l'Etat avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant l'émission d'un ordre de recette.

Jacques TOUBON