

Paris, le 1^{er} juin 2015

Décision du Défenseur des droits MSP-2015-091

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 la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Saisi par Madame X qui estime prescrite la créance correspondant à des rémunérations indues qui lui ont été versées entre juin 1996 et février 2002 et dont la direction régionale des Finances publiques de Y et du département Z poursuit le recouvrement à son encontre,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de W.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de W dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

I - Rappel des faits et de la procédure

Par courrier du 25 septembre 2014, le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, retraitée, d'une réclamation relative à sa demande d'annulation d'une dette de 14 329,52 € correspondant à des rémunérations indument versées entre juin 1996 et février 2002, dont elle contestait le bien-fondé ainsi que le recouvrement tardif.

Madame X a accompli, depuis 1979, dans l'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État une carrière de conseillère principale d'éducation puis de documentaliste, avant de devenir maître-documentaliste le 1^{er} juin 1995.

Depuis cette date et jusqu'à sa retraite, elle a perçu une indemnité différentielle destinée à compenser la perte de rémunération induite par son changement de statut d'emploi qui, cependant, jusqu'au 1^{er} mars 2002 n'a pas été réactualisée lors de ses augmentations de traitement.

Après l'en avoir préalablement informée, le rectorat de l'académie d'A-W a donc émis à son encontre, le 26 juillet 2002, un titre de perception d'un montant de 15 699,59 € correspondant au trop-perçu d'indemnité différentielle du 1^{er} juin 1996 au 28 février 2002.

Madame X a contesté la créance, tant auprès du rectorat qu'auprès du comptable public, sans recevoir de réponse.

En août 2008, la direction régionale des Finances publiques de Y et du département Z lui a adressé une lettre de rappel lui réclamant le paiement d'une somme de 14 879,52 € (un précompte de 820,07 € ayant été opéré sur la paie d'avril 2002).

Le 7 janvier 2010, Madame X a formulé une demande de remise gracieuse, sur les conseils du ministre de l'Éducation nationale, saisi par l'intermédiaire de son député, demande qui sera rejetée le 4 novembre 2011.

Par lettre du 9 janvier 2012, Madame X a demandé au recteur de l'académie d'A-W l'annulation du titre de perception du 26 juillet 2002, invoquant le préjudice moral qu'elle subissait depuis 10 ans du fait d'un « dysfonctionnement continu » de ses services, ainsi que la prescription « qui aurait été appliquée dans une entreprise privée ».

Le 4 septembre 2014, la direction régionale des Finances publiques de Y et du département Z a adressé à Madame X une mise en demeure que celle-ci a contestée par lettre du 16 septembre 2014, contestation qui sera rejetée le 22 septembre 2014.

Madame X a demandé au tribunal administratif de W l'annulation de la mise en demeure du 4 septembre 2014, observant qu'entre 2002 et 2008, elle n'avait reçu aucun courrier relatif à cette créance, ni de la part du rectorat, ni de la part de l'administration des Finances publiques. Elle invoque la prescription biennale des actions en répétition des rémunérations versées indument aux agents publics prévue par l'article 94-I de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Par note récapitulative du 19 février 2015, le Défenseur des droits a fait connaître au directeur régional des Finances publiques que la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 ancien du code civil était applicable en l'espèce et que la créance était prescrite dès 2008 lors de l'envoi de la lettre de rappel. Ce dernier a déclaré s'en remettre à la décision du tribunal administratif.

II- Analyse juridique

II- 1- Sur la prescription

Par une décision du 12 mars 2010 (n°309118), le Conseil d'État est revenu sur son ancienne jurisprudence qui soumettait à la prescription trentenaire les actions en répétition des rémunérations indument versées aux agents publics, pour considérer que la prescription quinquennale prévue à l'ancien article 2277 du code civil 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* ».

En application de cette jurisprudence, et jusqu'à l'intervention de l'article 94-I de la loi du 28 décembre 2011 précitée, toutes les créances relatives aux rémunérations indues des agents publics, qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision définitive, étaient donc prescrites à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de leur versement.

Le titre de perception contesté émis le 26 juillet 2002 ayant pour objet des indus sur rémunération remontant à juin 1996, une partie de la créance (indemnités versées de juin 1996 à juillet 1997) était donc déjà prescrite au jour de l'émission du titre.

La créance était également prescrite en application des mêmes règles lorsque, en août 2008, la direction régionale des Finances publiques de Y et du département Z a repris la procédure de recouvrement du titre de perception, plus de cinq ans s'étant écoulés depuis son émission et sa notification à Madame X.

Certes, pour la Direction générale des Finances publiques, cette prescription quinquennale ne s'imposerait qu'à l'ordonnateur et non au comptable public qui, pour les 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, serait toujours soumis à une prescription de recouvrement trentenaire.

Cependant, cette position de l'administration des Finances publiques consistant à distinguer deux délais de prescription des créances de l'État non fiscales et non domaniales, ne trouve son fondement dans aucun texte législatif.

De plus, elle n'a été validée, ni par le Conseil d'État, 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, dont le tribunal administratif de W (jugement n° 1006169 du 20 décembre 2013). 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.

II- 2- Sur la reconnaissance de dette

Dans son mémoire en défense du 4 novembre 2014, la direction régionale des Finances publiques de Y et du département Z a fait valoir que la demande de remise gracieuse formulée le 7 janvier 2010 et les règlements mensuels de 25 € effectués jusqu'en novembre 2011 pendant l'instruction de cette demande constitueraient une reconnaissance de dette.

Il convient d'observer à cet égard, que Madame X a toujours contesté tant le bien-fondé de la créance que la tardiveté du recouvrement et qu'elle n'a formulé une demande de remise gracieuse que sur les conseils du ministre de l'Éducation nationale qui l'avait assurée que cette demande serait transmise par le rectorat au comptable public avec un avis favorable.

En outre, ainsi qu'elle le démontre dans son mémoire en réplique, les versements mensuels ont été effectués à la demande écrite de la direction régionale des Finances publiques pour permettre l'instruction de son dossier. Madame X a d'ailleurs cessé ces versements en novembre 2011, à réception du rejet de sa demande de remise gracieuse.

Enfin, statuant en matière fiscale, le Conseil d'État n'a pas jugé incompatibles une demande de remise gracieuse et la contestation d'une procédure de recouvrement (Conseil d'État, 16 mai 2008, n° 290096) et a considéré que le paiement d'un acompte concomitant à la contestation du principe d'une imposition ne pouvait être regardé comme valant reconnaissance de dette envers le Trésor (Conseil d'État, 21 avril 1986, n° 56740).

Par ailleurs, cette demande de remise gracieuse et les paiements mensuels ne valent pas renonciation à la prescription, dès lors que, selon l'article 2251 du code civil « *La renonciation tacite (à la prescription) résulte de circonstances établissant sans équivoque la volonté de ne pas se prévaloir de la prescription* », ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, force est de constater que la créance était prescrite en 2008 lors de l'envoi de la lettre de rappel et *a fortiori* à la date de la mise en demeure.

En conséquence, Madame X est fondée à invoquer la prescription de la créance devant le tribunal administratif, même si elle invoque, par erreur, la prescription biennale issue de la loi du 28 décembre 2011 précitée au lieu de celle qui était prévue à l'article 2277 ancien du code civil.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de W.

Jacques TOUBON