

Paris, le 27 novembre 2015

Décision du Défenseur des droits MSP-2015-233

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 du travail ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Saisi par Madame X qui estime prescrite la créance correspondant à des allocations d'aide au retour à l'emploi qui lui ont été versées entre décembre 2007 et avril 2008, dont la direction régionale des Finances publiques de Y poursuit le recouvrement à son encontre,

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

Jacques TOUBON

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

I- Rappel des faits et de la procédure

Par un courriel du 19 mars 2015 complété par un courrier du 10 juin 2015, Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à sa demande d'annulation d'une dette de 1 422,42 € correspondant à des allocations de chômage qui lui ont été indument versées en décembre 2007 et en mars et avril 2008.

Madame X était professeur d'arts plastiques vacataire de l'Éducation nationale depuis 2002, jusqu'à ce que son dernier contrat soit transformé en contrat à durée indéterminée.

Compte tenu du caractère irrégulier de ses vacations, le rectorat de l'académie de Z lui versait des allocations d'aide au retour à l'emploi en même temps que ses salaires, notamment en 2006, en 2007 et en 2008.

Le 9 août 2013, la direction régionale des Finances publiques de Y lui a adressé une mise en demeure de payer une somme de 1 422,42 €, suivie d'une lettre de relance en date du 3 septembre 2013, toutes deux faisant référence à un titre de perception émis en 2008.

Par lettre recommandée avec accusé de réception déposée à La Poste le 11 septembre 2013, Madame X a contesté la mise en demeure, au motif que la créance, qui concernait des allocations d'aide au retour à l'emploi versées en décembre 2007, mars et avril 2008, était prescrite.

Le 26 février 2015, la direction régionale des Finances publiques lui a notifié une saisie à tiers détenteur de la somme en cause.

Par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 20 avril 2015, Madame X a contesté cet avis de saisie à tiers détenteur par référence à sa contestation du 11 septembre 2013, qui était demeurée sans réponse.

Par lettre du 12 mai 2015, confirmée le 19 juin 2015, la direction régionale des Finances publiques a rejeté cette réclamation, au motif que, le titre de perception ayant été émis le 19 novembre 2008, la créance n'était pas prescrite à la date de la mise en demeure, conformément à l'article 2224 du code civil issu de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 qui a fixé le délai de prescription de droit commun à cinq ans.

En outre, Madame X ne serait plus fondée à contester, tant le bien-fondé de la créance que la régularité des poursuites, n'ayant pas saisi la juridiction compétente dans le délai prescrit par l'article R. 281-4 du livre des procédures fiscales.

Madame X demande au tribunal administratif de Z l'annulation de la créance et l'arrêt des poursuites, invoquant une prescription quinquennale.

Par note récapitulative du 17 juillet 2015, les services du Défenseur des droits ont fait observer à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Y,

- d'une part, que le code du travail avait enfermé les actions visant à obtenir le remboursement des allocations de chômage indument versées dans un délai de trois ans et que la créance était donc prescrite à la date de la mise en demeure,
- d'autre part, que Madame X était toujours recevable à contester cette mise en demeure, en l'absence d'accusé de réception de sa réclamation du 11 septembre 2013 dans les formes prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

S'agissant de la recevabilité de la réclamation, la Directrice régionale des Finances publiques de Y a déclaré, dans une lettre du 21 août 2015 en réponse au Défenseur des droits, s'en remettre à la décision du juge administratif saisi par Madame X. Sur le fond, elle a fait valoir que la prescription triennale ne constituerait qu'une prescription d'assiette et ne serait opposable qu'à l'ordonnateur, alors que le comptable disposerait, pour sa part, d'une action en recouvrement, enfermée dans le délai de droit commun de cinq ans prévu à l'article 2224 du code civil.

II Analyse juridique

II- 1- Sur la forclusion

L'article 117 du décret du 7 novembre 2012 précité prévoit que « *Les titres de perception émis en application de [l'article L. 252 A](#) du livre des procédures fiscales peuvent faire l'objet de la part des redevables (...) d'une opposition à l'exécution en cas de contestation de l'existence de la créance, de son montant ou de son exigibilité* ».

L'article 118 de même décret précise que « *Avant de saisir la juridiction compétente, le redevable doit adresser une réclamation appuyée de toutes justifications utiles au comptable chargé du recouvrement de l'ordre de recouvrer.*

La réclamation doit être déposée, sous peine de nullité :

1° En cas d'opposition à l'exécution d'un titre de perception, dans les deux mois qui suivent la notification de ce titre ou du premier acte de poursuite qui procède du titre en cause (...) L'autorité compétente délivre un reçu de la réclamation, précisant la date de réception de cette réclamation. Elle statue dans un délai de six mois dans le cas prévu au 1° (...) À défaut d'une décision notifiée dans ces délais, la réclamation est considérée comme rejetée ».

Enfin, aux termes de l'article 119 du décret, « *Le débiteur peut saisir la juridiction compétente dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision prise sur sa réclamation ou, à défaut de cette notification, dans un délai de deux mois à compter de la date d'expiration des délais prévus à l'article 118* ».

Dans son dernier courrier, la Directrice régionale des Finances publiques reconnaît que Madame X a bien contesté la mise en demeure du 9 août 2013 avant l'expiration du délai de deux mois prescrit par l'article 118 précité, soit le 11 septembre 2013, et qu'elle y a répondu le 12 mai 2015, à l'occasion de la contestation de l'avis à tiers détenteur. Elle laisse toutefois au juge administratif le soin de se prononcer sur la recevabilité de la requête.

Cependant, l'examen des pièces du dossier à l'aune des dispositions réglementaires précitées, permet de conclure que le délai de six mois n'a jamais commencé à courir et que, s'il a été répondu le 12 mai 2015 à la réclamation du 11 septembre 2013, aucune date certaine de notification à la réclamante permettant d'apprécier le point de départ du délai de recours contentieux n'a été opposée par la direction régionale des Finances publiques, qui ne peut donc se prévaloir du caractère définitif de ses décisions.

En outre, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 117 du décret du 7 novembre 2012, « *l'opposition à l'exécution et l'opposition à poursuites ont pour effet de suspendre le recouvrement de la créance* ».

Il s'ensuit que, à la date de la saisie à tiers détenteur, la créance n'était plus exigible et que cette saisie doit être déclarée caduque (Conseil d'État, 27 juillet 1984, n° 42701).

II-2 - Sur la prescription

La direction régionale des Finances publiques avait indiqué, dans son courrier du 12 mai 2015, que la créance correspondait à un trop-perçu d'allocations d'aide au retour à l'emploi de décembre 2007 et de mars et avril 2008.

Ceci a été confirmé par le rectorat de l'académie de Z dans son mémoire du 4 septembre 2015.

Or, la loi a prévu un délai de prescription spécial pour le recouvrement des indus en matière d'assurance chômage.

En effet, aux termes de l'article L. 5422-5 du code du travail « *L'action en remboursement de l'allocation d'assurance indûment versée se prescrit par trois ans. En cas de fraude ou de fausse déclaration, elle se prescrit par dix ans. Ces délais courent à compter du jour de versement de ces sommes* ».

Dans une décision du 7 juillet 2010, le Conseil d'État a considéré que ces dispositions étaient applicables à l'action en répétition de l'allocation prévue au bénéfice des agents non fonctionnaires de l'État involontairement privés d'emploi (Conseil d'État, 7 juillet 2010, n° 328388).

Dans la décision citée, le Conseil d'État, après avoir observé que, à la date de la mise en demeure, plus de trois ans s'étaient écoulés depuis l'entrée en vigueur de la loi ayant fixé cette durée de prescription, a considéré que la créance en cause était prescrite.

La directrice régionale des Finances publiques a fait valoir auprès du Défenseur des droits que cette solution ne serait pas transposable au présent litige au motif que la décision précitée du Conseil d'État a été rendue sous l'empire de l'article L. 351-6-2 du code du travail, qui prescrivait par trois ans « *l'action en répétition* » de l'allocation d'assurance indûment versée.

Ce dernier article a été abrogé par l'ordonnance n° 2007-329 2007-03-12 du 13 mars 2007 et a été remplacé par l'article L. 5422-5 précité, qui prévoit que c'est « *l'action en remboursement* » de l'allocation d'assurance indûment versée qui se prescrit par trois ans.

Selon la directrice régionale des Finances publiques, la prescription de l'article L. 5422-5 ne concernerait donc plus désormais que la prescription d'assiette, du ressort de l'ordonnateur, mais non la prescription de recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine opposable au comptable public, telle la créance de l'espèce, qui serait de cinq ans conformément à l'article 2224 du code civil issu de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

Compte tenu de la date des versements indus (décembre 2007, mars et avril 2008) ces règles nouvelles s'appliqueraient à la créance en cause.

Cette argumentation manque en droit.

En effet, dans le langage juridique, le mot « répétition » est employé dans son sens latin (*repeto* : redemander, reprendre, réclamer) et s'applique au droit qui appartient à une personne d'obtenir le remboursement de la valeur dont une autre s'est indument enrichie à ses dépens. Le changement de vocabulaire entre l'ancien code du travail et le nouveau n'a donc aucune incidence sur le droit applicable puisque les deux termes ont une signification identique.

En tout état de cause et en application de l'article 2-X de la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), la partie législative du code du travail est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008.

L'article L. 351-6-2 était donc encore en vigueur à la date des versements indus.

En conséquence, si le titre de perception a été émis le 19 novembre 2008, dans les délais de la prescription triennale, la créance en cause était prescrite le 19 novembre 2011, soit bien avant la date d'envoi de la mise en demeure à Madame X.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits conclut que Madame X est fondée à invoquer la prescription de la créance devant le tribunal administratif, même si elle invoque, par erreur, la prescription quinquennale 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 Z.

Jacques TOUBON