

Paris, le 26 avril 2016

Décision du Défenseur des droits MSP-2016-101

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° 2008-561 portant réforme de la prescription en matière civile ;

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

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

Saisi par Monsieur X qui estime que la direction régionale des Finances publiques de Y n'est pas fondée à procéder au recouvrement à son encontre d'une créance de 12 245,11 € et observant que cette créance était prescrite à la date du premier acte de recouvrement,

Décide de recommander à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Y de cesser toutes poursuites à l'encontre de Monsieur X et de lui rembourser les sommes éventuellement saisies.

Le Défenseur des droits demande à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Y 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 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 juin 2011 relative au Défenseur des droits

Par un courrier du 10 juillet 2015, Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation par laquelle il appelait l'attention sur des indus de rémunération dont le remboursement lui était réclamé par la direction régionale des Finances publiques de Y, alors qu'il avait déjà fait l'objet pendant six ans de précomptes sur sa rémunération.

Rappel des faits et de la procédure

Monsieur X a été adjoint administratif à la préfecture de Z.

Par arrêté du 30 septembre 2014, il a été radié des cadres de la fonction publique de l'Etat, sans avoir droit à la liquidation immédiate de sa pension civile de retraite. Il s'est alors inscrit comme demandeur d'emploi et a perçu une allocation d'aide au retour à l'emploi de 899 €.

En décembre 2014, la direction régionale des Finances publiques de Y lui a notifié trois titres de perception émis à son encontre le 30 septembre 2010 par la préfecture de Z. Ces titres, d'un montant respectif de 7 754,57 €, 4 217,22 € et 273 ,32 €, correspondaient à des versements indus de supplément familial de traitement entre mars 2006 et décembre 2008 et à une majoration de traitement de 40 % versée indument en janvier 2009.

Monsieur X a contesté le bien-fondé de ses créances, en soutenant que sa dette avait déjà été soldée par des précomptes qu'il avait subis pendant six ans sur ses rémunérations. La direction régionale des Finances publiques lui a indiqué, par lettre du 17 juin 2015, que ces sommes étaient toujours dues.

Des avis à tiers détenteur ont été édités les 28 avril et 18 juin 2015.

Par lettre du 3 décembre 2015, les services du Défenseur des droits ont fait observer à la directrice régionale des Finances publiques que, si les titres de perception avaient bien été émis par la préfecture de Z dans le délai quinquennal prévu à l'article 2277 ancien du code civil puis à l'article 2224 du même code issu de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 qui a réformé les prescriptions civiles, les créances étaient toutefois prescrites à la date d'édition des premiers commandements de payer adressés à Monsieur X.

En effet, l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 est, entre temps, venu instituer une prescription de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné pour les actions en répétition des paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents.

Par lettre du 26 janvier 2016, la directrice régionale des Finances publiques de Y a soutenu que la loi du 28 décembre 2011 précitée ne s'appliquait pas au cas d'espèce car elle ne concernerait que les indus constatés à compter de la publication de cette loi. Selon ses écritures, la prescription de l'action en recouvrement exercée par le comptable public serait de cinq ans à compter de la prise en charge du titre.

Les titres de perception en cause ayant été pris en charge par sa direction régionale le 10 novembre 2010, elle en a conclu que les créances n'étaient pas prescrites lors de l'émission des commandements informatisés du 11 décembre 2014.

Analyse juridique

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a eu l'occasion d'observer, sans être utilement contredit à ce jour, qu'aucun texte législatif n'autorisait les comptables publics en charge du recouvrement des créances de l'Etat non fiscales et non domaniales, en particulier les rémunérations trop-versées aux agents publics, à se prévaloir d'un délai de prescription différent du délai de prescription de la créance objet du titre exécutoire.

S'agissant en l'espèce d'une créance de rémunérations induites versées à un agent public, la prescription initialement quinquennale, est actuellement biennale.

En effet, par une décision du 12 mars 2010 (n°309118), le Conseil d'État était revenu sur son ancienne jurisprudence qui soumettait à la prescription trentenaire les actions en répétition des rémunérations induites 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* ».

La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile a abrogé les dispositions anciennes du code civil en la matière, en particulier la prescription spéciale de l'article 2277 précité et a institué une prescription de droit commun de cinq ans qui est venue se substituer à l'ancienne prescription trentenaire et à diverses autres prescriptions spéciales.

L'article 2224 du code civil issu de la loi du 17 juin 2008 dispose en effet que « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ».

En application de ces dispositions successives du code civil, toutes les créances relatives aux rémunérations induites 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 ou du jour où l'administration s'est trouvée en possession des informations permettant de déterminer le caractère indu du versement.

Les rémunérations dont, en l'espèce, l'administration entend obtenir le remboursement ayant été versées entre mars 2006 et janvier 2009, il n'est ni contestable, ni contesté, que le préfet de la région Z n'était pas forclo à émettre des titres de perception, le 30 septembre 2010.

Par la suite, l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 est venue ajouter à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 un article 37-1 ainsi rédigé : « *Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ».

Conformément à l'article 2222 du code civil, « *En cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure* ».

En application de ces principes, la créance de l'Etat qui avait été constatée le 30 septembre 2010 et dont le délai de prescription initial expirait le 30 septembre 2015, était prescrite depuis le 1^{er} janvier 2014. Elle l'était donc le 11 décembre 2014 lors de l'édition des commandements informatisés.

Pour la directrice régionale des finances publiques, l'article 94 de la loi du 28 décembre 2011 précité ne s'appliquerait pas au cas d'espèce, car ce texte n'aurait modifié les règles qu'en matière de prescription d'assiette uniquement pour les indus constatés à compter de la date de publication de cette loi. La prescription de l'action en recouvrement exercée par le comptable demeurerait de cinq ans à compter de la prise en charge du titre de perception.

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 Marseille (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 objet du titre de perception.

Par décision n° MSP-2014-166, le Défenseur des droits avait recommandé au ministre des Finances et des Comptes publics, de prendre toutes mesures pour que les comptables publics, 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, 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.

Par lettre du 14 août 2015, le ministre des Finances et des comptes publics a fait savoir au Défenseur des droits qu'il avait demandé à ses services d'expertiser les conditions d'une clarification des dispositions juridiques applicables et a indiqué qu'il avait, sans attendre, demandé aux comptables de réexaminer avec bienveillance les réclamations des personnes ayant saisi le Défenseur des droits.

Eu égard à ces éléments, le Défenseur des droits recommande à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Y de cesser toutes poursuites à l'encontre de Monsieur X et de lui rembourser les sommes éventuellement saisies dans le cadre des avis à tiers détenteur.

Une copie de la présente décision sera adressée à Monsieur le Ministre des Finances et des Comptes publics.

Jacques TOUBON