

Paris, le 22 juin 2016

Décision du Défenseur des droits MSP-2016-160

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 mise en recouvrement tardif par la direction régionale des Finances publiques de Z d'une créance de rémunération d'un montant de 2 003,76 € lui est préjudiciable et observant que cette créance était prescrite à la date d'édition de la première lettre de relance,

Décide de recommander à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Z, de cesser toutes poursuites à l'encontre de Monsieur X.

Le Défenseur des droits demande à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Z 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 courriel du 4 juin 2015, Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation par laquelle il appelait l'attention sur la tardiveté d'une demande de remboursement d'un indu sur rémunération datant de septembre 2006, que la direction régionale des Finances publiques de Z lui a notifié en avril 2014.

Rappel des faits et de la procédure

Monsieur X, qui était professeur des écoles stagiaire de l'Éducation nationale, a démissionné à compter du 1^{er} septembre 2006. Le traitement du mois de septembre lui a cependant été versé, ce dont l'intéressé a informé le rectorat de l'académie de Y, dans un courrier datant d'octobre 2006, par lequel il demandait les modalités de remboursement de cette somme, sans recevoir aucune réponse de la part de cette administration.

Le 16 juin 2010, le rectorat a émis un titre de perception exécutoire d'un montant de 2 003,76 € qui a été adressé à Monsieur X, auquel il n'a pas donné suite, le document reçu ne comportant aucune information sur les modalités de règlement. De plus, Monsieur X venait d'être licencié.

À compter du 1^{er} avril 2014, la direction régionale des Finances publiques de Z a adressé trois lettres de rappel à Monsieur X, auxquelles ce dernier a répondu, d'abord par une demande de sursis de paiement puis par une demande de remise gracieuse, en raison de ses difficultés financières, dues à une longue période de chômage qui a abouti à la perception de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) de 480 € mensuels pendant six mois, jusqu'à ce qu'il soit en droit de percevoir une pension de retraite le 1^{er} janvier 2015.

Sa demande de remise gracieuse formulée le 22 février 2015 a été rejetée le 27 mai 2015, au motif qu'une remise gracieuse ne pouvait être accordée qu'en cas de difficultés financières extrêmement graves.

Par lettre du 15 septembre 2015, les services du Défenseur des droits ont fait observer à la directrice régionale des Finances publiques de Z que, si les titres de perception avaient bien été émis par le rectorat de l'académie de Y dans le délai quinquennal prévu à l'article 2277 ancien du code civil puis à l'article 2224 du même code, dans sa version issue de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 qui a réformé les prescriptions civiles, les créances étaient toutefois prescrites depuis le 30 décembre 2013, antérieurement à la date d'édition de la première lettre de relance adressée 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. Ce nouveau délai de prescription a commencé à courir, selon les dispositions de l'article 2222 du code civil « *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* », soit, en l'espèce, à compter du 30 décembre 2011.

Par lettre du 24 décembre 2015, la directrice régionale des Finances publiques de Z 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.

Le titre de perception en cause ayant été pris en charge par sa direction régionale le 25 août 2010, elle en a conclu que les créances n'étaient pas prescrites lors de l'émission des commandements informatisés en avril 2014 et en mars 2015. De sorte qu'une saisie à tiers détenteur a pu être réalisée le 5 août 2015 sans que le titre ne soit prescrit.

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 en septembre 2006, il n'est ni contestable, ni contesté, que le recteur de l'académie de Y n'était pas forclo à émettre un titre de perception, le 16 juin 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 16 juin 2010 et dont le délai de prescription initial expirait le 16 juin 2015, était prescrite depuis le 1^{er} janvier 2014. Elle l'était donc lors de l'édition du premier commandement informatisé et de l'envoi de la lettre de relance en avril 2014.

La position de la directrice régionale des finances publiques consistant à distinguer deux délais de prescription des créances de l'État non fiscales et non domaniales, selon que l'on se situe en amont ou en aval de l'émission de l'ordre de recette, ne trouve son fondement dans aucun texte législatif.

De plus, elle n'a été validée, ni par le Conseil d'État, statuant dès 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.

Plus récemment, dans une décision du 23 décembre 2015, le Conseil d'Etat n'a pas admis le pourvoi du ministre des Finances et des Comptes publics formé contre un arrêt n° 14BX01246 de la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 12 mai 2015, qui avait considéré que la prescription quinquennale prévue par l'article 2277 ancien du code civil était acquise le 6 septembre 2011, date à laquelle des commandements de payer avaient été émis en vue du recouvrement à l'encontre d'un maître auxiliaire de l'Education nationale de trop-perçus de rémunération afférent à la période du 1^{er} au 28 février 1999.

Par décision n° MSP-2014-166, le Défenseur des droits avait déjà 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.

Le Conseil d'Etat s'étant désormais prononcé sur cette question en ne relevant manifestement pas d'erreur de droit dans l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Bordeaux, il s'avère que c'est en toute illégalité que les services de la direction générale des Finances publiques s'accordent, lorsqu'il s'agit de procéder au recouvrement d'un trop-versé sur la rémunération d'un agent de l'Etat, un délai de prescription supérieur à la prescription applicable à ce type de créance, à savoir un délai de trente ans lorsque la prescription applicable est quinquennale, ou, actuellement, un délai de cinq ans, alors que la prescription applicable est biennale.

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

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

Jacques TOUBON