

Paris, le 24 mars 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-100

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 ;

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

Saisi par Madame X qui estime que la direction départementale des Finances publiques de Z procède à son encontre au recouvrement d'une somme de 2 979,04 € qu'elle ne doit pas ;

Décide de recommander au Directeur départemental des Finances publiques de Z d'interrompre la procédure de recouvrement et de restituer à Madame X les sommes que celle-ci a versées au titre de la créance en cause ;

Demande au Directeur départemental 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 courrier du 24 juillet 2016, Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation par laquelle elle appelait l'attention sur un indu de rémunération dont le remboursement lui était réclamé par la direction départementale des Finances publiques de Z, alors qu'elle estimait qu'elle ne devait pas cette somme.

Rappel des faits et de la procédure

Madame X est une ancienne fonctionnaire d'un ministère en retraite depuis le 1^{er} novembre 2010.

Au cours de l'année 2010, Madame X avait été placée en congé de maladie et avait été rémunérée à plein traitement pendant une période où elle aurait dû l'être à demi-traitement.

Par lettre du 6 janvier 2011, le Centre expert des ressources humaines du ministère l'avait informée qu'un titre de perception allait être émis à son encontre, afin de lui demander le remboursement des sommes trop-versées pendant son congé de maladie à demi-traitement.

Ce titre de perception émis le 24 février 2011 pour un montant de 3 450,34 € lui avait été adressé par la direction départementale des Finances publiques de Z le 26 avril 2011.

Par lettre du 11 juillet 2011, Madame X avait contesté devoir cette somme, soutenant qu'une régularisation avait été effectuée en décembre 2010 par compensation avec le solde de la prime de fonction et de résultats qui lui avait été attribuée par son supérieur hiérarchique au titre de l'année 2010.

Aucune réponse ne semble lui avoir été apportée.

Par lettre du 30 mars 2016, la direction départementale des Finances publiques de Z a demandé à Madame X de régler sous huit jours la somme de 3 450, 34 €.

Par lettres des 1^{er} et 7 avril 2016, Madame X a de nouveau contesté devoir cette somme, pour les mêmes motifs qu'en 2011.

Le Centre expert des ressources humaines lui a cette fois répondu, par une lettre du 26 mai 2016, que la prime de fonction et de résultats qui lui avait été attribuée avait été adaptée aux évolutions de son congé de maladie et lui a adressé un nouveau décompte réduisant le trop-versé à la somme de 2 979,07 €.

Par lettre du 4 août 2016, la direction départementale des Finances publiques de Z a informé Madame X que le ministère avait émis un titre de réduction et qu'elle n'était plus redevable que de la somme de 2 979,04 €.

Par lettre du 17 août 2016, Madame X a persisté à contester la créance mais, afin d'éviter une saisie de sa pension de retraite, a proposé un échéancier de remboursement à la direction départementale des Finances publiques de Z, qui le lui a accordé par lettre du 30 décembre 2016.

Par lettre du 16 novembre 2016, les services du Défenseur des droits ont fait observer au directeur départemental des Finances publiques de Z que, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur son bien-fondé, la créance en cause était prescrite depuis le 30 décembre 2013, en application de l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 portant loi de finances rectificative pour 2011, qui a institué 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 8 février 2017, le directeur départemental des Finances publiques de Z a indiqué qu' « *en l'absence de jurisprudence établie, la réglementation en vigueur reste la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile qui a modifié la durée des prescriptions extinctives* » et que l'article 2224 du code civil issu de cette loi prévoit 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* ».

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 indument versées à un agent public, la prescription initialement quinquennale, est actuellement biennale.

En effet, ainsi que le rappelle le directeur départemental des Finances publiques de Z, 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 et a créé un nouvel article 2224 instituant une prescription de droit commun de cinq ans qui est ainsi venue se substituer à l'ancienne prescription trentenaire et à diverses autres prescriptions spéciales.

Toutefois, s'agissant des indus de rémunérations versées aux agents publics, les règles de prescription ont été modifiées par l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 portant loi de finances rectificative pour 2011, qui a ajouté à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations un article 37-1 qui précise que,

« 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 ».

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* ».

En l'espèce et en application de ces dispositions, le délai de prescription ayant recommencé à courir à compter du 30 décembre 2011, la créance en cause était prescrite depuis le 30 décembre 2013, en l'absence d'action visant au recouvrement de la créance entre l'envoi du titre de perception du 24 février 2011 et la lettre de relance du 30 mars 2016.

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

De plus, elle n'a pas été validée 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.

En outre, par décision du 23 décembre 2015, le Conseil d'Etat n'a pas admis le pourvoi en cassation formé par le ministre des Finances et des Comptes publics à l'encontre d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux n° 14BX01246 en date du 12 mai 2015, qui s'était prononcé sur le recouvrement tardif par une direction régionale des Finances publiques à l'encontre d'un agent public de trop-perçus sur rémunération.

Le tribunal administratif de Marseille a statué dans le même sens que les juridictions administratives précitées (jugements n° 1006169 du 20 décembre 2013 et 1407264-4 du 7 novembre 2016).

En matière de recouvrement d'indus sur rémunération des agents publics, la jurisprudence administrative n'a donc pas admis l'existence, pourtant soutenue au contentieux 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.

Bien au contraire, dans son jugement précité du 7 novembre 2016, qui n'a fait l'objet d'aucun recours de la part du ministre de l'Economie et des Finances, le tribunal administratif de Marseille a considéré « *que la circonstance qu'un texte prévoit que, pour le recouvrement de créances non fiscales, les comptables exercent les poursuites comme en matière de contributions directes, n'a pas pour effet de soumettre le recouvrement des créances en cause à la prescription quadriennale de l'article L. 274 du livre des procédures fiscales, mais seulement, à défaut de texte spécifique et s'agissant des rémunérations des agents publics, à la prescription quinquennale édictée à l'article 2224 du code civil ou à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, à la prescription biennale* ».

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 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 entament désormais 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.

Ultérieurement à cette décision du Défenseur des droits, sont intervenus l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 12 mai 2015, validé par le Conseil d'Etat sur pourvoi du ministre des Finances et des Comptes publics, ainsi que le jugement du tribunal administratif de Marseille du 7 novembre 2016, rendu dans une instance où le Défenseur des droits avait présenté des observations (décision n° MSP-2015-091) et qui, à sa connaissance, n'a fait l'objet d'aucun recours de la part du ministre.

Eu égard à ces éléments, le Défenseur des droits recommande à Monsieur le directeur départemental des Finances publiques de Z de mettre fin au recouvrement de la créance en cause, qui est prescrite, et de restituer à Madame X les sommes qu'elle a réglées afin d'éviter une saisie de sa pension de retraite.

Le Défenseur des droits demande à Monsieur le Directeur départemental 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