

Paris, le 3 novembre 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-302

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 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile ;

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

Saisi par Madame X qui estime prescrite la créance relative à des rémunérations versées pendant ses congés de maladie antérieurs à son admission à la retraite d'office pour invalidité, entre novembre 2003 et février 2005, 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 11 août 2011, le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, alors âgée de 70 ans, d'une réclamation relative à sa demande d'annulation d'une dette de 9 223,81 € qu'elle estimait infondée et résultant d'une grave erreur du service du recouvrement.

Madame X, qui a commencé sa carrière professionnelle dans l'enseignement privé, a été professeur des écoles jusqu'à son admission à la retraite d'office pour invalidité par un arrêté du 2 février 2005 prenant effet rétroactivement au 1^{er} septembre 2004.

La dernière année de sa carrière, Madame X a en effet été placée en congé de maladie ordinaire, congé qui, selon les règles statutaires, doit être rémunéré trois mois à plein traitement puis neuf mois à demi-traitement.

Les services de l'Education nationale ayant commis des erreurs dans la rémunération de son congé de maladie en lui versant des pleins traitements à la place de demi-traitements, Madame X a connu une fin de carrière difficile sur le plan financier, les demi-traitements qui lui étaient versés étant alors amputés de précomptes importants.

Le rectorat de l'académie a ensuite émis à son encontre plusieurs titres de perception afin d'obtenir le remboursement des sommes qui n'avaient pu être précomptées avant la signature de l'arrêté de radiation des cadres.

Par lettres du 25 avril 2005 et du 12 mai 2005, Madame X a demandé la remise gracieuse des sommes réclamées par les titres de perception dont elle a dû avoir connaissance à ce moment-là, à savoir le titre n° 5169 émis le 21 juin 2004 et le titre n° 1431 émis le 18 mars 2005, soit les sommes de 577,27 € et 1 900,95 €.

Par lettre du 5 juillet 2005, la trésorerie générale de la région Y a rejeté cette demande et lui a seulement octroyé un échéancier de paiement. La somme à payer était alors de 1 730,03 €.

Les autres titres de perception émis à l'encontre de Madame X par le rectorat de l'académie sont le titre n° 82, émis le 23 mai 2005 pour un montant de 1 125,99 € et le titre n° 3508, émis le 15 juin 2005 pour un montant de 5 694,60 €.

Il semblerait que l'ensemble de ces titres ne lui aient été adressés qu'en septembre 2005 car, par lettre du 19 septembre 2005, Madame X a déposé une réclamation contre tous les titres, estimant que le montant total des sommes réclamées était bien supérieur à ce qu'elle avait perçu en 2004.

Par lettre du 28 septembre 2005, la trésorerie générale lui a indiqué qu'elle transmettait cette réclamation au recteur de l'académie.

Après un silence de plus de cinq ans, la direction régionale des Finances publiques de Y et du département Z (DRFIP Z) a indiqué à Madame X, par lettre du 6 décembre 2010, qu'elle était encore redevable de la somme de 9 298,21 €.

Par un courrier reçu par la DRFIP Z le 29 décembre 2010, Madame X a demandé la remise gracieuse de cette somme, qui a été rejetée par une lettre du 22 juillet 2011. La DRFIP Z lui a seulement octroyé un échéancier de paiement.

Saisi par d'autres agents publics, retraités ou encore en activité, confrontés, comme Madame X, à des procédures de recouvrement de prestations sociales ou de rémunérations de congés de maladie induisant parfois près de vingt ans avant que le remboursement ne leur soit réclamé, le Défenseur des droits a, par décision n° MSP-2014-166 du 12 novembre 2014, recommandé au ministre des Finances et des comptes publics de prendre toute mesure, au besoin par circulaire, afin que les comptables publics cessent toute procédure d'exécution forcée à l'encontre des agents de l'Etat, qui n'aurait pas débuté avant l'expiration du délai de prescription de la créance constatée et liquidée par le titre de perception exécutoire.

Par courrier du 16 février 2015, le Défenseur des droits a demandé au directeur régional des Finances publiques de Y et du département Z de surseoir à la procédure de recouvrement engagée à l'encontre de Madame X dans l'attente de la décision du ministre, ce que l'intéressée avait déjà demandé par lettre de son avocat en date du 13 janvier 2015.

Par lettre du 28 avril 2015, le directeur régional a soutenu que, antérieurement à la loi du 17 juin 2008, la prescription de l'action en recouvrement était trentenaire, que cette loi n'étant pas rétroactive, la prescription du recouvrement de ces titres aurait été acquise le 19 juin 2013 si différents événements, dont la demande de remise gracieuse de 2011, ainsi que les versements mensuels « spontanés » de 200 € effectués par Madame X entre avril et octobre 2013 n'étaient pas venus interrompre cette prescription et proroger son délai de cinq nouvelles années.

En effet, par crainte de voir son compte bancaire saisi, Madame X a effectué, à partir d'avril 2013, des versements de 200 €, au demeurant bien inférieurs à ceux exigés par l'échéancier octroyé le 22 juillet 2011.

Après réception d'un avis à tiers détenteur, Madame X a, par lettre de son avocat en date du 16 juin 2016, sollicité l'abandon des poursuites, au motif qu'une partie des sommes semblait avoir été réclamée deux fois et a confirmé cette demande par lettre du 13 octobre 2016, en invoquant la prescription des créances.

Madame X a demandé au tribunal administratif de W l'annulation du refus implicite d'abandonner les poursuites engagées à son encontre, invoquant la prescription quinquennale de la créance de l'Etat.

II- Analyse juridique

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 induisant 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* ».

Ce revirement de jurisprudence est applicable à tout dossier qui n'a pas fait l'objet d'une décision définitive à la date du 12 mars 2010, donc à la réclamation de Madame X.

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, dont l'article 2277, et a institué 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.

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* ».

Cette prescription est entrée en vigueur le 19 juin 2008, lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Dès lors, jusqu'à l'intervention de l'article 94-I de la loi du 28 décembre 2011 portant loi de finances rectificative pour 2011 qui a institué une prescription biennale, toutes les créances relatives aux rémunérations indues des agents publics qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un règlement définitif à la date de la décision précitée du Conseil d'Etat étaient donc prescrites à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter du versement de la rémunération indue.

Par ailleurs, dans un avis n° 405797 du 31 mars 2017, le Conseil d'Etat a précisé qu'en l'absence de toute autre disposition spéciale, les causes d'interruption et de suspension de la prescription biennale instituée par la loi du 28 décembre 2011 étaient régies par les principes dont s'inspirent les dispositions du titre XX du livre II du code civil.

Il a ainsi conclu de l'application des règles du code civil que, tant le courrier par lequel l'administration informe un agent public de son intention de procéder au recouvrement d'une somme versée indûment, que le titre de perception, interrompt la prescription à la date de leur notification. La preuve de celle-ci incombe à l'administration.

Les causes d'interruption de la prescription biennale s'inspirant des dispositions du code civil, il en est *a fortiori* de même pour les cause d'interruption de la prescription quinquennale de l'ancien article 2277 du même code, comme de l'article 2224 issu de la loi du 17 juin 2008.

En l'espèce, dans la mesure où il peut être admis que la lettre de réclamation de Madame X en date du 19 septembre 2005 constitue la preuve de la notification à cette date de l'ensemble des titres de perception et a donc valeur interruptive de la prescription quinquennale, celle-ci était acquise à la date du 6 décembre 2010, lorsque la DRFIP Z a relancé la procédure de recouvrement.

En effet, aux termes de l'article 2222 du code civil institué par la loi du 17 juin 2008,

« La loi qui allonge la durée d'une prescription ou d'un délai de forclusion (...) s'applique lorsque le délai de prescription ou le délai de forclusion n'était pas expiré à la date de son entrée en vigueur. Il est alors tenu compte du délai déjà écoulé.

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 conséquence, le délai de prescription quinquennal qui a été interrompu le 19 septembre 2005, s'est poursuivi après l'intervention de la loi du 17 juin 2008, jusqu'au terme normal de la prescription quinquennale de l'ancien article 2277.

Ainsi, à la date à laquelle la DRFIP Z est revenue vers Madame X pour obtenir le règlement des titres de perception en cause, soit le 6 décembre 2010, la créance était prescrite depuis le 20 septembre 2010.

Madame X est donc fondée à invoquer la prescription des créances objets des quatre titres de perception qu'elle avait contestés en temps utile à l'appui de sa demande d'abandon des poursuites.

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