

Paris, le 21 décembre 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-364

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 le code de justice administrative ;

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 ;

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 relative à des rémunérations versées pendant ses congés de maladie et arrêts de travail survenus entre mars 2009 et février 2012,

Décide de recommander au directeur départemental des Finances publiques du département concerné d'annuler la procédure de recouvrement de ces rémunérations indues qu'il a entreprise en février 2015, alors que la prescription était acquise et de rembourser les sommes déjà recouvrées.

Le Défenseur des droits demande au directeur départemental des Finances publiques du département concerné 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 24 mars 2016, Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation par laquelle elle appelait l'attention sur une procédure de recouvrement forcé de rémunérations qui lui avaient été versées indument entre mars 2009 et février 2012 pendant ses arrêts de maladie, opérée en février 2015 à son encontre par la direction départementale des Finances publiques du département concerné.

Rappel des faits et de la procédure

Madame X est adjointe administrative au sein du ministère chargé de l'agriculture, affectée à la direction départementale des territoires et de la mer du département concerné.

Depuis la fin de l'année 2002, sa carrière a été jalonnée de nombreux congés de maladie ordinaire, suivis de périodes de disponibilité d'office donnant lieu au paiement d'indemnités journalières, ainsi que de plusieurs accidents de service suivis d'arrêts de travail.

Ces évènements ont entraîné une gestion de sa situation administrative et de sa paie particulièrement complexe et a entraîné des indus de rémunération qui ont donné lieu à des précomptes sur sa paie et à l'émission de titres de perception.

Le 2 février 2015, la direction départementale des Finances publiques du département concerné (DDFIP) a adressé à Madame X deux notifications à tiers détenteur sur BNP PARIBAS et sur le Crédit municipal de Z se référant à un titre de perception n° 20130006161, d'un montant en principal de 13 861,02 € augmenté de pénalités, que le Crédit municipal lui a indiqué n'avoir pu honorer en raison d'un solde inférieur au montant saisissable, tout en lui prélevant la somme de 75 € à titre de frais.

Aucun titre de perception de ce montant n'avait encore été notifié à Madame X, qui s'en est étonnée par téléphone.

Le 5 février 2015, la DDFIP a adressé sous pli simple à Madame X cinq titres de perception d'un montant global de 12 119,58 €, se décomposant comme suit :

- titre n° 2013-00060141 émis le 23 décembre 2013 pour un montant de 769,39 € concernant des indus de rémunération pour la période du 3 au 31 décembre 2010 ;
- titre n° 2013-0006145 émis le 23 décembre 2013 pour un montant de 2 342,13 €, concernant des indus de rémunération pour la période du 1^{er} janvier au 4 mai 2011 ;
- titre n° 2013-0006148 émis le 23 décembre 2013 pour un montant de 47 €, concernant un indu constaté en juillet ou novembre 2011 ;
- titre n° 2013-0006150 émis le 23 décembre 2013 pour un montant de 841,77 €, concernant des indus de rémunération pour la période du 5 mai au 21 juin 2011 ;
- titre n° 2013-0006161 émis le 26 décembre 2013 pour un montant de 8 118,69 €, concernant des indus de rémunération pour les périodes du 9 mars au 5 octobre 2009, du 8 août au 5 décembre 2011 et du 20 juin 2011 au 28 février 2012.

Par lettres du 16 février 2015 adressées l'une au ministère de l'Agriculture, l'autre à la DDFIP, Madame X a contesté ces cinq titres de perception, se plaignant qu'aucune demande de remboursement justifiée ne lui avait préalablement été adressée, soutenant que ces titres étaient contraires aux décisions administratives créatrices de droits la plaçant à plein ou à demi-traitement et que les sommes qu'elle a perçues l'ont ainsi été au titre de décisions créatrices de droits et antérieurement à la loi du 28 décembre 2011.

Par lettre du 27 février 2015, la DDFIP lui a indiqué qu'elle n'était pas compétente pour se prononcer sur sa demande d'annulation de ces cinq titres, qu'elle devait adresser sa demande au ministère de l'Agriculture qui disposait d'un délai de six mois pour répondre, que l'absence de réponse vaudrait refus et que le recouvrement reprendrait alors sans autre avis.

Par lettre du 3 juillet 2017, les services du Défenseur des droits ont fait observer au directeur départemental des Finances publiques du département concerné que l'ensemble des créances faisant l'objet des cinq titres de perception susvisés étaient prescrites à la date de leur notification, 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 27 juillet 2017, le directeur départemental des Finances publiques du département concerné a reconnu que les cinq titres de perception en cause avaient été notifiés en février 2015, que toutefois la prescription n'avait pas été soulevée dans le délai de deux mois qui suit cette notification et que Madame X était forclosée dans sa réclamation, n'ayant pas saisi la juridiction compétente dans les deux mois qui suivent l'expiration du délai de six mois suivant la date de sa réclamation soit le 16 octobre 2015.

Par note récapitulative du 10 novembre 2017, les services du Défenseur des droits ont souligné que la notification de février 2015 n'avait pu interrompre le délai de la prescription biennale, qui était acquise à cette date et ont rappelé qu'en l'absence d'indication des voies et délais de recours, Madame X était toujours recevable à contester les cinq titres de perception.

Par lettre du 20 novembre 2017, le directeur départemental des Finances publiques du département concerné a purement et simplement maintenu sa position.

Analyse juridique

1- Sur la prescription

Il ressort des explications apportées par le ministère de l'Agriculture aux services du Défenseur des droits, qu'une partie de la créance n'est pas fondée, les demi-traitements versés à Madame X entre la fin de ses droits à congé de maladie rémunéré, le 20 juin 2011 et la date de la décision de placement en disponibilité d'office, le 6 février 2012, lui étant dus, conformément au deuxième alinéa de l'article 27 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

Toute discussion à ce sujet est toutefois inutile, la créance qui fait l'objet des cinq titres de perception en cause étant prescrite en totalité à la date à laquelle les titres ont été portés à la connaissance de Madame X.

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

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 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 ainsi 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 ».

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, il apparaît que les cinq titres de perception en cause concernent des rémunérations versées avant le 30 décembre 2011, lendemain de la publication de la loi du 28 décembre 2011 au Journal officiel, sauf le titre n° 2013-0006161, qui concerne aussi des rémunérations versées entre janvier et le 28 février 2012.

En application de l'article 2222 du code civil, un nouveau délai de prescription de deux ans a commencé à courir à compter du 30 décembre 2011, qui est venu à expiration le 30 décembre 2013.

Pour ce qui concerne les créances correspondant à la période de janvier à février 2012, à supposer qu'elles soient fondées, le délai de la prescription biennale expirait respectivement le 1^{er} février 2014 et le 1^{er} mars 2014.

Certes, les titres de perception ont été émis en décembre 2013, avant que la prescription biennale ne soit acquise pour toutes les créances qu'ils concernent, mais ils n'ont pas été portés à la connaissance de Madame X avant cette date.

Or, dans un avis n° 405797 du 31 mars 2017, le Conseil d'Etat a considéré que le délai de la prescription biennale, courant à compter du premier jour du mois qui suit la date de mise en paiement du versement indu, est interrompu, soit à la date de notification du courrier par lequel l'administration informe un agent public de son intention de procéder au recouvrement d'une somme versée indûment, soit à la date de notification du titre de perception, la preuve de cette notification incombant à l'administration.

En l'espèce, les cinq titres de perception ne peuvent être considérés comme ayant été notifiés qu'entre le 5 février 2015, date apposée par la Poste sur l'enveloppe les contenant et le 16 février 2015, date à laquelle Madame X les a contestés.

Cette notification n'a donc pu interrompre le délai de la prescription biennale, qui était déjà acquise, Madame X n'ayant pas eu auparavant connaissance des créances en cause.

Il convient en outre d'observer que l'avis du Conseil d'Etat du 31 mars 2017 est venu définitivement balayer l'argument, maintes fois réitéré par les comptables publics et encore soutenu par le directeur départemental des Finances publiques du département concerné, selon lequel la prescription biennale instituée par la loi du 28 décembre 2011 précitée serait une prescription dite « d'assiette », qui correspondrait au délai qui court entre la naissance de la créance et la date d'émission du titre de perception et dont seul l'ordonnateur aurait à répondre.

Auparavant, par plusieurs décisions, le Défenseur des droits avait observé 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 qui leur serait propre et qui s'ajouterait à la prescription légale de la créance.

Les observations du Défenseur des droits avaient été confirmées par les juridictions administratives.

Ainsi, dans un jugement du 7 novembre 2016 (n° 1407264-4), qui n'a fait l'objet d'aucun recours de la part du ministre des Finances et des Comptes publics, 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* ».

Auparavant, dans une décision du 7 juillet 2010 (n° 328388), le Conseil d'Etat avait déjà appliqué les mêmes règles au recouvrement par un comptable public d'allocations de chômage versées indument à un agent public par un rectorat, puis, le 23 décembre 2015, le Conseil d'Etat avait prononcé la non-admission du pourvoi formé par le ministre chargé 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 avait statué sur le recouvrement tardif par une direction régionale des Finances publiques à l'encontre d'un agent public de trop-perçus sur rémunération.

Il n'y a donc désormais plus aucune discussion possible sur la prescription des créances dont le recouvrement est présentement contesté.

2- Sur la forclusion

L'article 117 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique 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 ».

En l'espèce, le Défenseur des droits observe que la direction départementale des Finances publiques du département concerné a répondu le 27 février 2015 à la réclamation de Madame X du 16 février 2015, dans les termes suivants :

« Concernant votre demande d'annulation pour 5 titres d'indus, je vous informe que notre service n'est pas compétent. Vous devez adresser votre demande à l'ordonnateur (ministère de l'Agriculture) qui dispose d'un délai de 6 mois pour vous répondre. L'absence de réponse vaut refus, le recouvrement reprendra alors sans autre avis ».

Cette formulation ne saurait valoir reçu de la réclamation en précisant la date de réception, d'autant que la direction départementale des Finances publiques a invité Madame X à saisir elle-même le ministère de l'Agriculture, qui n'a jamais répondu.

De ce fait, aucune date certaine de notification à la réclamante permettant d'apprécier le point de départ du délai de recours contentieux ne figure au dossier.

Par ailleurs, il convient de rappeler que, aux termes de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

Cette disposition du code de justice administrative concerne toutes les décisions de l'administration susceptibles d'être déférées à la censure du juge administratif, dont les titres de perception exécutoires.

Or, la lettre du 27 février 2015 ne comporte aucune indication des voies et délais de recours.

Contrairement à ce que soutient le directeur départemental des Finances publiques du département concerné, Madame X est donc toujours recevable à opposer la prescription biennale à la créance dont se prévaut la direction départementale des finances publiques du département concerné.

Au demeurant, même si elle s'est trompée, la réclamante a bien opposé une prescription puisque, dans son courrier du 16 février 2015 accompagnant sa réclamation elle indiquait : « j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint : une requête en annulation concernant les titres de perception (les cinq titres énumérés ci-avant) dont la créance était prescrite 4 mois après la mise en paiement ».

En conclusions, le Défenseur des droits considère qu'en procédant, malgré la prescription acquise, au recouvrement forcé d'une créance de rémunération concernant ses congés de maladie, la DDFIP a méconnu les droits d'un agent public en matière de protection sociale. Eu égard à ces éléments, le Défenseur de droits recommande au directeur départemental des Finances publiques du département concerné de mettre fin à la procédure de recouvrement forcé des cinq titres de perception émis à l'encontre de madame X les 23 et 26 décembre 2013 et de lui restituer les sommes déjà recouvrées.

Jacques TOUBON