

Paris, le 16 mars 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-093

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 ;

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

Saisi par Madame X, qui dénonce le comportement du rectorat de l'académie de Z et de la direction départementale des finances publiques de W, qui, depuis le 15 juillet 2015, ont procédé au recouvrement forcé sur ses comptes bancaires et sur sa rémunération de créances qui correspondraient à des rémunérations indument versées en 1997 et en 1999 au titre d'un congé de maladie, alors qu'elle conteste avoir été en congé de maladie pendant cette période et que, en tout état de cause, la prescription quinquennale était acquise depuis 2006,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z, saisi par Madame X.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Par courrier du 11 janvier 2017, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Madame X relative au recouvrement forcé auquel a procédé à son encontre la direction départementale des finances publiques de W, à la demande du rectorat de l'académie de Z, de créances de rémunération dont elle conteste le bien-fondé et invoque la prescription.

I - Rappel des faits et de la procédure

Madame X est maître de l'enseignement privé sous contrat d'association avec l'Etat.

Le 21 juin 2000, le rectorat de l'académie de Z a établi à son encontre un titre de perception d'un montant de 125 429,12 francs, soit 19 121,55 €, pour récupération des indus sur rémunération, dont le motif est : « *agent en fin de fonction sur le NPC « 5 » au 01.09.1997 – régularisation des indemnités journalières de sécurité sociale à reverser* » et détaillé comme suit :

<i>Traitement brut</i>	4301 11 12	9775.48
<i>Traitement brut</i>	4301 11 12	6665.10
<i>Traitement brut</i>	4301 11 12	66323.40
<i>Traitement brut</i>	4301 11 12	876.68
<i>Traitement brut</i>	4301 11 12	69909.84

Cette créance a été notifiée à Madame X par un commandement de payer en date du 7 juin 2001.

Par lettre du 21 juin 2001, Madame X s'est étonnée de l'existence d'une telle dette et a demandé des explications à la direction départementale des finances publiques de W (DDFIPW). Aucune réponse ne lui a été apportée.

Le 20 septembre 2012, un nouveau commandement de payer la même somme augmentée de frais pour un montant de 573,31 € a été adressé à Madame X.

Le 12 novembre 2012, Madame X a de nouveau demandé des explications et a invoqué la prescription quinquennale.

Par lettre du 11 décembre 2012, la DDFIPW l'a invitée à se rapprocher de l'académie de Z pour avoir des informations sur la créance, qui correspondrait à une régularisation d'indemnités journalières et lui a par ailleurs répondu que la créance n'était pas prescrite car le délai de prescription était trentenaire à l'origine et n'est devenu quinquennal qu'à compter du 19 juin 2008, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription civile.

Par lettre du 23 décembre 2012, Madame X a de nouveau contesté la créance, précisant avoir été à son poste pendant la période considérée et n'avoir jamais été en fin de fonction, indiquant en outre que le rectorat l'avait informée d'une possible ou probable erreur d'homonymie.

Le 15 juillet 2015, une notification de saisie à tiers-détenteur a été adressée à Madame X, qui concerne non seulement la créance de 19 121,55 €, augmentée d'une majoration de 616,80 €, mais également de nouvelles créances correspondant à deux titres de perception

émis le 21 mars 2000 par le rectorat de l'académie de Z, notifiés pour la première fois à Madame X.

Ces deux titres de perception, d'un montant respectif de 2 263,40 francs soit 345,50 € et de 7 260,53 francs soit 1 106,86 €, ont pour motif : « *maladie demi traitement à rembourser du 19 novembre 1997 au 30 décembre 1997* » et « *solde des précomptes de maladie demi-traitement du 23.02.99 au 30.03.99* ».

Par lettre du 18 août 2015, Madame X a demandé la mainlevée des saisies bancaires effectuées, invoquant à nouveau la prescription des créances et contestant la régularité de la saisie pour les créances objet des deux titres émis le 21 mars 2000, qui ne lui avaient jamais été notifiés auparavant.

Par lettre du 28 août 2015, la DDFIPW a répondu que l'action en recouvrement était régulière et non prescrite et que la contestation avait été transmise au rectorat de Z afin qu'il se prononce sur le bien-fondé de la créance.

Le rectorat de l'académie de Z s'étant borné à lui répondre, le 5 octobre 2015, que la créance était due, mais sans plus d'explications, Madame X a, le 12 décembre 2016, saisi le tribunal administratif de Z, d'une part, d'une requête en référé-suspension, afin de faire cesser les saisies et qu'il soit enjoint à l'administration de lui communiquer tous les justificatifs lui permettant de vérifier la matérialité de la créance et, d'autre part, d'une requête au fond, afin d'obtenir l'annulation de la dette.

Par ordonnance du 20 décembre 2016, le juge des référés a rejeté la requête en référé-suspension, au motif que l'urgence n'était pas établie et qu'il n'appartenait pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration en dehors des cas prévus à l'article L. 911-1 du code de justice administrative.

Par lettre du 10 juin 2017, les services du Défenseur des droits ont demandé au directeur départemental des finances publiques de W un réexamen en droit du dossier de Madame X, lui rappelant que, à la date de notification des titres de perception, les créances étaient prescrites conformément aux dispositions de l'article 2277 ancien du code civil.

Par lettre du 22 septembre 2017, le directeur départemental des finances publiques de W a répondu que les créances n'étaient pas prescrites car, en vertu de l'article 2262 du code civil, le délai de prescription applicable en matière d'assiette et de recouvrement était de 30 ans et n'a été réduit à cinq ans qu'à compter de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008, qui lui a ouvert un nouveau délai de prescription de cinq ans à compter de son entrée en vigueur.

Afin de compléter leur enquête, les services du Défenseur des droits ont demandé au recteur de l'académie de Z, par lettre du 16 novembre 2017, de leur communiquer, avant le 11 décembre 2017, une copie des décisions ayant placé Madame X en congé de maladie pendant les périodes visées par les trois titres de perception en cause, ainsi que les éléments de calcul précis, détaillés et clairement compréhensibles des créances concernées par ces trois titres de perception.

Cette demande a été réitérée par lettre du 8 janvier 2018 et une mise en demeure a été adressée au recteur par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 6 février 2018.

Par lettre du 15 février 2018, le recteur de l'académie de Z a indiqué au Défenseur des droits que Madame X ayant obtenu sa mutation dans l'académie de A en septembre 2008, son dossier de carrière avait été transmis à cette académie et que ses services étaient dans l'attente de la réception de toutes les décisions de congé relatives à la période concernée

sollicitées auprès de l'académie de A, afin de pouvoir apporter les éclairages nécessaires demandés par le courrier du 16 novembre 2017.

Dans sa réponse, le recteur a néanmoins jugé utile d'ajouter que Madame X « a été reçue courant 2015 par le chef de la division des enseignants du privé et son adjointe afin d'évoquer les titres de perception émis à son encontre et lui fournir des explications sur les créances concernées ».

Une ordonnance de clôture d'instruction au 19 mars 2018 a été notifiée aux parties dans l'instance au fond.

II- Analyse juridique

1 – Un titre de perception peu explicite

L'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise que « *les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. [...] Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation* ».

L'article 81 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, abrogé par le décret du 7 novembre 2012, prévoyait également que « *tout ordre de recette doit indiquer les bases de la liquidation* ».

Le juge administratif en conclut qu'« *en vertu de ces dispositions, tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur* » (CAA de Lyon, 18 octobre 2016, n° 14LY03202).

Le juge administratif sanctionne sévèrement le non-respect de cette obligation, puisqu'il annule le titre de perception (CE, 11 janvier 2006, n° 272216 ; CAA de Lyon, précité).

En se bornant à indiquer la mention « *agent en fin de fonction sur le NPC353 au 01.09.97 / régularisation des indemnités journalières de sécurité sociale à reverser* » complétée de lignes intitulées « *traitement brut* » assorties de montants dont la somme ne correspond pas au montant total exigé, le titre de perception émis le 21 juin 2000 ne permet pas à Madame X d'identifier les modalités de calcul de la dette mise à sa charge et les différents éléments qui la composent.

Aucun élément du dossier ne permet d'établir que Madame X ait, à un moment ou à un autre de la procédure, été mise en mesure de connaître les éléments et les modalités de calcul de la dette mise à sa charge, d'autant que le rectorat de l'académie de Z n'est pas, à ce jour, en mesure de justifier cette créance auprès des services du Défenseur des droits.

2 - Des créances dont l'existence est incertaine

Les deux titres de perception émis le 21 mars 2000 sont plus explicites.

Néanmoins, la réalité des créances dont ils sont l'objet n'a pas non plus été établie par le rectorat de l'académie de Z.

Les indus que les trois titres de perception ont pour objet de recouvrer concernent des rémunérations versées pendant des périodes de maladie survenues en 1997 et du 23 février au 30 mars 1999.

Or, Madame X a toujours contesté avoir été en fin de fonction ou en congé de maladie, voire en congé de maternité, pendant les périodes en cause.

Elle affirme, en outre, que des agents du rectorat lui auraient indiqué par téléphone qu'il y aurait une possible erreur d'homonymie.

C'est pourquoi le Défenseur des droits avait demandé au recteur de l'académie de Z de lui transmettre les décisions ayant placé Madame X en congé de maladie pendant les périodes en cause.

Tout en affirmant que ses services avaient donné des explications appropriées en recevant Madame X courant 2015, le recteur de l'académie de Z a indiqué au Défenseur des droits, le 15 février 2018, qu'il n'était pas encore en mesure de lui transmettre les éléments d'informations demandés par lettre du 16 novembre 2017, car il n'était plus en possession du dossier de l'agent depuis sa mutation dans l'académie de A en septembre 2008.

Il est donc permis de s'interroger sur la teneur des explications qui ont pu être données à Madame X en 2015.

D'autant plus que le recteur de l'académie de Z n'a pas non plus justifié de la réalité de la créance auprès du tribunal administratif de Z, alors que la requête de Madame X lui a été communiquée en janvier 2017.

En l'état des éléments en sa possession, le Défenseur des droits peut donc raisonnablement conclure que les créances sont inexistantes, comme le soutient Madame X.

Il tient à souligner que, dans une espèce similaire, le tribunal administratif d'Orléans a jugé qu'en poursuivant le recouvrement forcé d'une créance dont la réalité n'était pas sérieusement soutenue, une administration avait commis une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, lequel a été condamné à réparer le préjudice financier de l'agent, constitué par la somme indument perçue augmentée des frais bancaires induits par la saisie, son préjudice moral et à lui verser une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (TA d'Orléans, 10 mai 2016, requêtes n° 14003517, 1502872).

3 - Des créances en tout état de cause prescrites depuis le 7 juin 2006

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 indument 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 indues des agents publics 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.

Par la suite, l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 est venu 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* ».

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, conformément aux règles du code civil, 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.

L'article 2244 du code civil prévoit en effet que le délai de prescription est interrompu « *par une mesure conservatoire prise en application du code des procédures civiles d'exécution ou un acte d'exécution forcée* ».

Les règles préconisées par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les causes d'interruption de la prescription biennale, qui sont celles du code civil, s'appliquent *a fortiori* pour déterminer les causes d'interruption de la prescription quinquennale de l'article 2277 ancien du code civil, comme de l'article 2224 du même code.

En l'espèce, les rémunérations prétendument indues dont l'administration entend obtenir le remboursement ont été versées en 1997 et en 1999.

S'agissant de la créance objet du titre de perception émis le 21 juin 2000, concernant des rémunérations versées en 1997, la prescription a été interrompue par la notification du commandement de payer du 7 juin 2001.

En l'absence d'acte interruptif de prescription, la créance en cause s'est trouvée prescrite au plus tard le 21 juin 2006, cinq ans après la date à laquelle il est établi que Madame X a eu connaissance de cette créance.

Le 21 septembre 2012, date d'émission de la seconde mise en demeure, la créance était donc prescrite.

Pour ce qui concerne les créances objet des deux titres de perception émis le 21 mars 2000, relatives à des rémunérations versées entre le 19 novembre et le 30 décembre 1997 et entre le 23 février et le 30 mars 1999, aucun acte interruptif de prescription ne semble avoir été émis avant le 15 juillet 2015, date d'envoi d'un avis à tiers détenteur accompagné des titres de perception en cause.

Ces créances sont donc prescrites, que ce soit en application de l'article 2277 ancien du code civil, de l'article 2224 du même code, ou de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 précitée.

Par conséquent, en procédant au recouvrement forcé de prestations sociales, qu'elles relèvent d'un régime spécial ou du régime général de sécurité sociale, sans répondre aux protestations de la personne intéressée, qui soutenait que ces prestations n'ont jamais eu lieu de lui être versées et qui, en outre, leur a opposé la prescription, le rectorat de l'académie de Z et la direction départementale des finances publiques de W ont porté atteinte aux droits d'un usager du service public.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON