

Paris, le 9 décembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-301

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 à la suite de l'appel interjeté par la direction régionale des finances publiques de Y et du département de W à l'encontre du jugement rendu par le tribunal administratif de Z le 8 janvier 2019, en ce qu'il a annulé trois titres de perception exécutoires émis à son encontre aux fins de répétition d'indus de rémunération versés entre 2003 et 2005, ainsi que la décision implicite refusant d'abandonner la procédure de recouvrement de ces titres, en raison de la prescription des créances correspondantes.

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Z.

Jacques TOUBON

Observations devant la cour administrative d'appel de Z en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1- Rappel des faits et de la procédure

Madame X a été professeure 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, fin de ses droits statutaires à congé de maladie rémunéré.

En septembre 2005, Madame X s'est vu notifier plusieurs titres de perception afin qu'elle rembourse des sommes trop versées par les services de l'Éducation nationale pendant son congé de maladie.

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 de Z.

Après un silence de plus de cinq ans, la direction régionale des Finances publiques de Y et du département de W (ci-après la DRFIPW) 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 le 29 décembre 2010 par la DRFIPW, Madame X a demandé la remise gracieuse de cette somme, qui a été rejetée par une lettre du 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.

Par requête en date du 14 octobre 2016, Madame X a demandé au tribunal administratif de Z l'annulation du refus implicite d'abandonner les poursuites engagées à son encontre, invoquant la prescription quinquennale de la créance de l'État.

Par une décision n° 2017-302 du 3 novembre 2017, le Défenseur des droits a adressé des observations au tribunal administratif de Z, en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Par jugement rendu le 8 janvier 2019, le tribunal administratif de Z a annulé les trois titres de perception exécutoires émis les 18 mars 2005, 23 mars 2005 et 16 juin 2005 à l'encontre de Madame X, ainsi que la décision du DRFIPW refusant d'abandonner les poursuites.

Le tribunal administratif a considéré qu'à la date du 6 décembre 2010 à laquelle la DRFIPW lui a notifié les trois titres de perception, la créance était prescrite depuis le 28 septembre 2010, en application de l'article 2277 du code civil, dans sa rédaction antérieure à la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

La DRFIPW a interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Z par une requête en date du 18 février 2019.

De nouveau saisi par Madame X à la suite de cet appel, le Défenseur des droits a décidé d'adresser des observations à la cour administrative d'appel de Z.

2- Analyse juridique

À l'appui de sa demande d'annulation du jugement du tribunal administratif de Z, la DRFIPW soutient que la jurisprudence administrative a régulièrement considéré que les dispositions de l'ancien article 2277 du code civil prévoyant une prescription quinquennale pour les actions en paiement des rémunérations n'étaient pas applicables aux actions en répétition de l'indu et que, pour de telles créances, le délai de prescription applicable était le délai de prescription trentenaire de l'ancien article 2262 du code civil avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

En la matière, le délai de prescription trentenaire a été ramené à cinq ans, mais seulement à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, soit le 19 juin 2008.

En l'espèce, le délai de prescription, initialement trentenaire et réduit à cinq ans du fait de l'application de la loi du 17 juin 2008, expirait le 19 juin 2013, le dernier titre de perception en cause ayant été émis le 16 juin 2005. Du fait de la demande de remise gracieuse puis de l'émission de trois mises en demeure de payer le 27 avril 2015, le délai de prescription de l'action en recouvrement aurait donc, aux dires de la DRFIPW, été prorogé jusqu'au 27 avril 2020.

Certes, le Conseil d'État a longtemps jugé que les dispositions de l'article 2277 du code civil ne s'appliquaient pas aux actions engagées par des personnes publiques pour obtenir le remboursement de sommes indument versées à leurs agents.

Toutefois, sous l'influence de la Cour de cassation, elle-même inspirée par la jurisprudence européenne, le Conseil d'État est revenu sur son ancienne jurisprudence, par une décision n°309118 du 12 mars 2010, 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 s'applique immédiatement à tous les litiges en cours et il est nécessairement rétroactif, comme toute décision de justice, qui est appelée à régler des situations nées bien avant son adoption.

En effet, le Conseil d'État a eu plusieurs fois l'occasion d'affirmer que l'application rétroactive d'une jurisprudence nouvelle, qui ne comporte pas de réserve relative à son application dans le temps, n'est que l'effet des voies normales de recours au juge (CE, 7 octobre 2009, n° 309499 ; 5 mars 2014, n° 364500).

De même, la Cour de cassation a abondamment affirmé que nul n'a un droit acquis à une jurisprudence figée, l'évolution de la jurisprudence relevant de l'office du juge dans l'application du droit (Cass. Civ. 1, 21 mars 2000, n° 98-11982 ; 9 octobre 2001, n° 00-14564 ; 11 juin 2009, n° 08-16914 ; Civ 2, 18 avril 2019, n° 17-21189).

Il apparaît donc que le tribunal administratif de Z a exactement appliqué la loi en vigueur au moment des faits de l'espèce, telle qu'elle résulte de l'interprétation qui lui a été donnée par le Conseil d'État dans sa décision du 12 mars 2010.

Les faits tels qu'ils ont été établis par le juge de première instance n'étant pas contestés par la DRFIPW, il ne semble pas que son appel puisse prospérer.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Z.

Jacques TOUBON