

Paris, le 14 mars 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-090

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 régionale des Finances publiques de Z a commis un abus de droit en procédant au recouvrement forcé sur sa pension de retraite d'une somme de 8 940,03 € qui ne lui avait jamais été réclamée depuis cinq ans ;

Décide de recommander à Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Z de restituer à Madame X la somme irrégulièrement saisie, éventuellement augmentée des frais induits par ce recouvrement forcé irrégulier.

Le Défenseur des droits demande à Madame la Directrice régionale 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 8 juin 2016, Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation par laquelle elle appelait l'attention sur la saisie d'une somme de 8 940,03 € opérée sur sa pension de retraite par la direction régionale des Finances publiques de Z entre juillet 2015 et janvier 2016, alors que cette créance ne lui avait jamais été réclamée auparavant.

Rappel des faits et de la procédure

Madame X est une ancienne fonctionnaire retraitée de l'Education nationale.

Fin juin 2015, elle a reçu une notification de saisie à tiers détenteur établie le 19 juin 2015 par la direction régionale des Finances publiques de Z, d'un montant total de 8 940,03 €, correspondant à un indu sur rémunération de 8 680,03 € augmenté de 260 € de frais.

Selon les indications données par la directrice régionale des Finances publiques de Z dans le cadre de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits, la créance en cause avait fait l'objet d'un titre de perception émis le 29 novembre 2010 par le recteur de l'académie de Y pour des traitements et des majorations de traitement indûment perçus du 22 au 30 mai 2010 et en juin et juillet 2010.

Le 1^{er} juillet 2015, Madame X a été informée par sa banque que sa pension de retraite ayant été saisie à hauteur de 60 %, il lui était impossible de faire face aux échéances mensuelles, notamment le paiement de son loyer.

Par courriel adressé à la direction régionale des Finances publiques de Z le 1^{er} juillet 2015 et par courrier recommandé avec accusé de réception du même jour, Madame X a demandé des explications sur cette créance dont elle était informée pour la première fois.

Après relance en date du 17 août 2015, la direction régionale des Finances publiques de Z lui a indiqué, par lettre du 15 octobre 2015, que le titre de perception en cause avait été émis par le rectorat de Y le 29 novembre 2010, qu'il avait été pris en charge par son service informatique le 13 décembre 2010, qu'une lettre de relance avait été éditée le 31 mai 2011, que des frais de majoration avaient été décomptés le 7 juin 2011 et qu'un commandement de payer avait été notifié le 30 juin 2011.

Dans ce même courrier du 15 octobre 2015, il était indiqué à Madame X que, n'ayant pas contesté le bien-fondé de la créance dans les deux mois de la notification du titre ou du commandement auprès du recteur de l'académie de Y ou devant le tribunal administratif, la validité du titre de perception ne pouvait plus être remise en cause et la saisie à tiers détenteur sur la pension de retraite était donc régulière.

Par lettre du 13 novembre 2015, Madame X a demandé à la direction régionale des Finances publiques de Z communication des cinq documents mentionnés dans la lettre du 15 octobre 2015, une remise gracieuse de la somme en cause ou un dégrèvement et, en tout état de cause, l'annulation des frais non justifiés de 260 €. Aucune réponse ne semble lui avoir été apportée.

Par lettre du 27 octobre 2016, les services du Défenseur des droits ont fait observer à la directrice régionale des Finances publiques de Z que la créance en cause était prescrite à la date de la saisie, 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 30 janvier 2017, la directrice régionale des Finances publiques de Z a soutenu que la loi du 28 décembre 2011 n'était pas applicable au cas d'espèce car elle ne concernerait que les créances constatées à compter de la date de publication de cette loi et que la saisie à tiers détenteur a été réalisée le 18 juin 2015 dans le délai de la prescription quinquennale prévue par l'article 2224 du code civil, interrompue par le commandement de payer informatisé du 30 juin 2011.

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, 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 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 ».

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, après l'interruption du délai quinquennal par le commandement de payer du 30 juin 2011, à compter du 30 décembre 2011, la créance en cause était prescrite depuis le 30 décembre 2013.

La saisie de la pension de retraite de Madame X a donc été effectuée en juin 2015 alors que la créance était prescrite depuis près d'un an et demi.

La directrice régionale des finances publiques a soutenu au cours de l'instruction effectuée par les services du Défenseur des droits que l'article 94 de la loi du 28 décembre 2011 précité ne s'appliquerait pas au cas d'espèce, car ce texte n'aurait modifié les règles qu'en matière de prescription d'assiette uniquement pour les indus constatés à compter de la date de publication de la loi précitée.

Selon ses dires, la prescription de l'action en recouvrement exercée par le comptable public demeurerait de cinq ans à compter de la prise en charge du titre de perception.

Cette position 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'État 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).

La jurisprudence administrative n'a donc pas admis l'existence, pourtant soutenue 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'Économie 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* ».

Dès lors, la saisie à tiers détenteur opérée plus de deux ans après la notification, à supposer cette dernière régulière, du commandement de payer, est donc intervenue après l'expiration du délai de prescription biennale applicable en l'espèce.

La créance n'étant alors plus exigible, cette saisie doit être déclarée caduque (Conseil d'État, 27 juillet 1984, n° 42701 ; cour administrative d'appel de Paris, 19 janvier 2015, n° 14PA00581).

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'État 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-201-091) 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 Madame la Directrice régionale des Finances publiques de Z de restituer à Madame X les sommes qui ont été saisies sur sa pension de retraite, éventuellement augmentées des frais induits par ce recouvrement forcé, dont l'intéressée justifiera.

Jacques TOUBON