

Rémunération indue

Un délai de prescription désormais unique

L'administration est fondée à exiger le remboursement des sommes versées à tort à un agent public. Elle doit cependant veiller à ce que le délai de prescription au-delà duquel une créance s'éteint, et porté à deux ans par la loi n° 2011-1978, ne soit pas expiré.

LES AUTEURS



SANDRA GARAUDET,
avocate, cabinet
Philippe Petit



SÉBASTIEN COTTIGNIES,
avocat, cabinet
Philippe Petit

Il peut arriver qu'un agent perçoive de son administration un élément de rémunération auquel il n'avait pas droit, ou d'un montant supérieur à celui qui aurait dû être retenu, il s'agit alors d'un versement indu de rémunération ou « trop perçu ». L'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a, de façon quelque peu inaperçue, modifié le délai de prescription en la matière, en introduisant dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, un nouvel article 37-1.

1. Avant le 30 décembre 2011 : des délais différents selon les cas

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les demandes de remboursement effectuées par l'administration étaient soumises à des délais différents selon que les sommes indûment versées faisaient suite à une simple erreur de liquidation, le plus souvent liée à un dysfonctionnement du service, ou à une décision individuelle créatrice de droits.

Délai de prescription de droit commun de cinq ans

En l'absence de disposition les excluant du droit commun, le délai de prescription de cinq ans applicable à l'ensemble des actions personnelles et mobilières prévu à l'article 2224 du Code civil s'appliquait aux actions en répétition des rémunérations indues exercées par les employeurs publics (1). Ce délai de prescription s'appliquait lorsque le versement irrégulier avait pour origine une simple erreur dans la procédure de liquidation ou de paiement et non en présence d'une décision irrégulière créatrice de droits.

C'était notamment le cas lorsque l'administration continuait à verser à un fonctionnaire un élément de rémunération lié à sa situation familiale d'un montant qui ne correspondait plus à la situation de l'intéressé (2). Dans ce cas, l'administration pouvait exiger pendant cinq années le remboursement des sommes indûment versées.

Délai de prescription de quatre mois en présence d'une décision créatrice de droits

Par le célèbre arrêt « Ternon » rendu par le Conseil d'Etat, le juge administratif a posé la règle selon laquelle une décision individuelle illégale créatrice de droits ne peut être retirée par son auteur que dans un délai de quatre mois à compter de son édicition, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où

À NOTER

Le versement à un agent d'un élément de rémunération figurant sur son bulletin de paie faisait naître une présomption de décision, les sommes payées à tort ne pouvant être récupérées que dans un délai de quatre mois.

il est satisfait à une demande du bénéficiaire (3).

Cette règle écartait ainsi l'application du délai de prescription de cinq ans précité dans les hypothèses où le versement irrégulier avait pour origine une telle décision et non une simple erreur de liquidation. En effet, un avantage financier accordé illégalement à

un agent lui était ainsi définitivement acquis passé un délai de quatre mois suivant l'édicition de la décision qui en était l'origine (4).

En pratique, le versement à un agent d'un élément de rémunération figurant sur son bulletin de paie faisait naître une présomption de décision de l'administration, les sommes payées à tort ne pouvant alors être récupérées que dans un délai de quatre mois. C'était, par exemple, le cas lorsque la collectivité avait pris un arrêté attributif de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) alors même que le fonctionnaire concerné n'avait pas vocation à la percevoir. Si l'administration se rendait compte de son erreur au-delà de quatre mois, elle ne pouvait plus qu'abroger l'arrêté, les sommes antérieurement versées restant acquises à l'agent.

Pourtant, il était souvent délicat de distinguer les simples erreurs de liquidation des versements irréguliers ayant pour origine une décision créatrice de droits, ce qui pouvait aboutir à des différences de traitement injustifiées. En instaurant un délai unique de prescription applicable à toutes les demandes de remboursement de rémunérations irrégulièrement versées, qu'elles concernent une erreur de gestion ou une décision créatrice de droits, l'amendement sénatorial à l'origine de cette disposition tendait à mettre fin à cette situation d'insécurité juridique. L'amendement était

ainsi motivé: « Le présent article inscrit dans le droit positif une solution unique, apportant aux agents publics une plus grande lisibilité dans leurs relations avec leurs employeurs publics. Au regard des observations du médiateur de la République, la recherche d'un équilibre entre les délais réglementaires (cinq ans) et jurisprudentiels (quatre mois) a conduit à la fixation d'un délai de deux ans, conférant aux services gestionnaires le temps nécessaire à la régularisation des situations en cause, tout en les incitant à une plus grande efficacité dans le traitement des dossiers ».

2. Instauration d'un délai unique

En créant un nouvel article 37-1 dans la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'article 94 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a simplifié sensiblement les règles en matière de recouvrement d'indu: « 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 ». La loi prévoit désormais qu'en matière de rémunération, l'administration dispose d'un délai de deux ans pour réclamer des sommes qu'elle a indûment versées à un agent, quelle que soit l'origine de l'irrégularité. En effet, ce délai concerne aussi bien les versements résultant d'une erreur de liquidation ou de paiement que ceux consécutifs à une décision créatrice de droits. Ainsi si la règle prétorienne dégagée dans la décision « Ternon » subsiste, elle n'a

À NOTER

L'administration n'a plus à rechercher si le versement a créé des droits au profit de son bénéficiaire ou s'il s'agit d'une erreur de liquidation.

en revanche plus d'incidence sur les demandes de remboursement d'éléments de rémunération indûment versés.

Avant de procéder à une action en répétition de l'indu, l'administration n'a donc plus à rechercher si l'acte à l'origine du versement

a créé des droits au profit de son bénéficiaire ou s'il s'agit d'une simple erreur de liquidation. Pour les décisions illégales créatrices de droits, le délai dans lequel l'administration peut demander le reversement passe donc de quatre mois à deux ans tandis que pour les simples erreurs de liquidation, ce même délai passe de cinq ans à deux ans.

Un délai unique assorti d'exceptions

Le législateur a pris la précaution d'exclure l'application de ce délai au trop perçu résultant de l'absence d'information donnée par l'agent d'une modification de sa situation personnelle ou familiale susceptible de faire varier le montant de sa rémunération (par exemple, une omission de signaler la perte de la garde des enfants alors même que l'agent continue à percevoir le supplément familial de traitement)

ou résultant de la transmission par l'agent d'informations inexacts sur sa situation personnelle ou familiale. Dans ces deux cas, c'est le délai de prescription de droit commun de

À NOTER

Dans le cas de trop perçu résultant de l'absence d'information donnée par l'agent sur sa situation personnelle ou familiale, le délai de prescription de droit commun de cinq ans continue à s'appliquer.

cinq ans, moins favorable pour les agents, qui continue à s'appliquer. Afin de préserver la situation des agents publics, ces nouvelles règles de prescription en matière de rémunération indue ne sont également pas applicables au recouvrement des paiements consécutifs à une décision créatrice de

droits, prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse, ou à une décision de nomination dans un grade.

Si la nouvelle disposition n'enferme expressément dans aucun délai les demandes de répétition correspondant à ces deux types de décisions, il résulte de l'exposé du rapporteur du gouvernement à l'origine de cette dérogation qu'elles sont soumises au délai de quatre mois correspondant à celui du retrait des décisions individuelles illégales créatrices de droits et non au délai de deux ans.

Cependant, s'agissant de la question de savoir si, pour les contentieux de recouvrement en cours, l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 tel qu'introduit par la loi du 28 décembre 2011 pourrait être opposé à l'administration, il ressort du II de l'article 94 de la loi du 28 décembre 2011 que cette disposition « ne s'applique pas aux paiements faisant l'objet d'instances contentieuses en cours à la date de publication de la présente loi ».

Si ces nouvelles dispositions législatives tendent incontestablement à simplifier l'état du droit applicable à la rémunération des agents publics, n'oublions pas que leur application doit être conjuguée avec la prescription quadriennale qui continue à s'appliquer aux créances de rémunération qui peuvent, à l'inverse, être détenues par des agents publics sur leur administration.

(1) CE 12 mars 2010, Mme V., req. n°309118.

(2) CE 12 oct. 2009, M. F., req. n°310300.

(3) CE 26 oct. 2001, req. n°197018.

(4) CE 6 nov. 2002, Mme. S., req. n°223041.

À RETENIR

➤ **Simplification.** La loi prévoit désormais qu'en matière de rémunération des agents l'administration dispose d'un délai de deux ans pour réclamer des sommes qu'elle a indûment versées, quelle que soit l'origine de l'irrégularité.

RÉFÉRENCES

● Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 37-1.

● Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, art. 94.