

Paris, le 22 janvier 2020

---

## Décision du Défenseur des droits n°2020-019

---

### **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 l'article 2224 du code civil ;

Saisi de la réclamation de Madame X, concernant le remboursement de 72 bons du Trésor, souscrits auprès de la trésorerie de T ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision, de recommander au ministre de l'Économie et des finances de faire droit à la demande de Madame X en lui remboursant les 72 bons concernés, d'une valeur totale de 590.000 francs, soit une contrevaleur de 89.944,92 €.

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

**RECOMMANDATION**  
**en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

I - Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

En 1996, Madame X et son mari ont rencontré un conseiller de la trésorerie de T qui leur a conseillé l'achat de bons du Trésor pour placer leurs économies.

À l'époque, ces bons étaient valables 30 ans à partir de leur date d'émission.

Par la suite, Madame X ne s'en est pas préoccupée, car elle a consacré tout son temps à son mari qui était tombé malade et qu'elle a accompagné jusqu'à son décès.

En 2009, ayant besoin d'argent, elle s'est rendue à la trésorerie de T, le 24 novembre, et elle a alors encaissé deux bons au porteur pour lesquels elle a obtenu un reçu.

Ce jour-là, elle a demandé si ces bons avaient une date limite de validité et il lui a été répondu qu'ils étaient valables 30 ans à compter de leur date d'émission.

Au fil des ans et de ses besoins, elle a encaissé d'autres bons, notamment les 15 et 24 novembre 2011.

En septembre 2017, elle a voulu se faire rembourser d'autres bons pour financer des réparations à son domicile et c'est à ce moment que Monsieur V, en poste à la trésorerie et qui avait signé les reçus en 2011, lui a indiqué que cela n'était plus possible.

Il lui a remis un extrait de circulaire, non daté, qui indiquait un possible remboursement « *au plus tard le 19 juin 2013* ». Cette circulaire précisait également « *ma note précédente avait pour objet de vous permettre d'alerter l'ensemble des personnes susceptibles d'être porteurs de titres de dette non négociables. Il est plus que jamais impératif d'informer les porteurs de votre ressort de cette mesure législative et de ses effets* ».

Alors que Madame X l'interrogeait pour savoir pourquoi elle n'avait pas été informée de cette modification législative en 2009 et 2011, alors que ses bons n'étaient pas prescrits et qu'une circulaire avait été rédigée en ce sens, il lui aurait répondu que lui-même ainsi que ses autres agents, ignoraient cette nouvelle loi.

Par courrier du 17 octobre 2017, la DRFIP, en la personne de Monsieur V, a confirmé par écrit à Madame X que ses titres étaient frappés de prescription, en application de la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 qui a ramené le délai de prescription de la dette non négociable de 30 ans à 5 ans, modifiant l'article 2224 du code civil.

C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.

Par courrier du 24 mai 2018, il a été demandé au ministère auprès de Madame Y, de bien vouloir procéder à un réexamen bienveillant de ce dossier, s'agissant notamment de la possibilité d'accéder, à titre exceptionnel, à la demande présentée par Madame X.

Par courrier en réponse du 17 juillet 2018, Madame Y a indiqué qu'aucune obligation d'information sur la loi nouvelle portant réforme de la prescription en matière civile n'incombait à l'État, que les bons du Trésor sont des valeurs au porteur qui peuvent être détenues de manière anonyme et que, de ce fait, la publication de la loi était le seul moyen d'information dont disposait l'État en tant qu'autorité publique.

Par un courrier en date du 18 septembre 2018, le Défenseur des droits a interrogé le ministre de l'Action et des comptes publics, afin de savoir s'il lui semblait possible, au vu du contexte très particulier de ce dossier, de réserver une suite favorable à la demande de Madame X.

Le cas de l'intéressée a été porté à la connaissance du ministre de l'Économie et des finances et, par courrier en réponse daté du 11 février 2019, le ministère a confirmé que l'État n'avait aucune obligation d'information sur la loi nouvelle portant réforme de la prescription en matière civile. Il a ajouté ne pas disposer d'éléments suffisamment probants quant à une impossibilité d'agir de Madame X, susceptible de suspendre la prescription au sens de l'article 2234 du code civil.

À nouveau saisi par note récapitulative du 7 août 2019, le ministère, par courrier du 26 septembre 2019, a maintenu sa position.

Il s'est, toutefois, contenté d'indiquer qu'au vu des éléments dont il dispose, le ministre est au regret de confirmer qu'il ne lui est pas possible de ne pas opposer la prescription légale applicable aux bons du Trésor dont l'intéressée a demandé le remboursement en 2017.

Il a ajouté que, comme indiqué dans son courrier du 11 février 2019, les arguments présentés n'apportent pas d'éléments suffisamment probants quant à une impossibilité d'agir de nature à fonder un cas d'espèce au regard de la loi, dont l'objet même a été la modification du délai de prescription.

Or, s'il est exact que le Défenseur des droits a indiqué au ministre que Madame X, au regard de son âge et de l'absence d'accès à internet, n'avait pas de possibilité d'être informée du changement de réglementation, il n'a jamais contesté que l'État n'avait aucune obligation d'information sur la loi nouvelle portant réforme de la prescription en matière civile.

C'est pourquoi, l'argumentaire de ses services ne s'est pas attaché à invoquer l'impossibilité d'agir de Madame X mais bien à démontrer qu'en lui donnant des renseignements erronés et, surtout, en n'appliquant pas la circulaire qui demandait expressément à la trésorerie de T d'informer les porteurs de son ressort, l'administration avait commis une faute.

Enfin, dans sa note récapitulative précédemment évoquée, le Défenseur des droits s'était également employé à démontrer qu'au regard de la situation très particulière de Madame X, un règlement de son dossier en équité lui paraissait, pour le moins, adapté.

Or, le Défenseur des droits ne peut que constater que le ministre n'a apporté aucune réponse sur ces différents points.

## II - Analyse juridique :

### A) Sur les fautes de la trésorerie de T susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration

#### 1) La non application de la circulaire adressée au service

En application de l'article 6 du décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, qui prévoit que « *le contrôleur budgétaire et comptable ministériel coordonne l'action des autorités chargées du contrôle budgétaire auprès des services déconcentrés du ministère auprès duquel il est placé et des comptables publics assignataires des ordres de dépenses et de recettes émis par les ordonnateurs secondaires de ce ministère* », le comptable centralisateur a rappelé à la trésorerie de T la note qui avait été adressée à toutes les DDFIP et DRFIP pour les informer que « *l'ensemble de la dette non négociable sera*

*prescrit le 19 juin 2013 » et il ajoutait qu'il était « plus que jamais impératif d'informer les porteurs de votre ressort de cette mesure législative et de ses effets ».*

Or, dans un arrêt de principe du 26 janvier 1973 *Ville de Paris contre Driancourt* (n° 84768), le Conseil d'État a décidé qu'une mauvaise information, qui est imputable à une simple erreur d'appréciation, communiquée par un agent communal, est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration.

Cette jurisprudence a été confirmée par le Conseil d'État dans sa décision n° 90504 du 9 juin 1995.

En l'espèce et bien que nul ne soit censé ignorer la loi, la circulaire adressée à la trésorerie de T lui donnait clairement pour consigne d'informer les usagers concernés de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.

Ce faisant, l'État, bien qu'il n'y était pas obligé, mais sans doute conscient des difficultés à venir, s'est donné le devoir d'informer les contribuables concernés de la nouvelle prescription.

Il aurait donc dû le rendre effectif s'agissant de Madame X, bien connue de la trésorerie de T pour y avoir souscrit les bons en litige et pour s'y être présentée à plusieurs reprises (en 2009 et 2011) afin d'encaisser des bons.

Elle a donc été lésée puisque l'information relative à la prescription, que l'État s'était engagé à donner aux porteurs du ressort de la trésorerie, ne lui a pas été fournie.

Par ailleurs, s'il résulte d'une jurisprudence constante qu'une simple circulaire, appelée également instruction ou note de service, n'a aucune valeur normative et ne peut être invoquée devant le juge, en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief et le recours formé à leur encontre doit être accueilli (CE n°321416 du 13/01/2010).

À contrario, de telles dispositions engagent donc l'administration.

Au cas particulier, la circulaire reçue par la trésorerie de T contenait des dispositions impératives puisqu'elle avait pour objet de dicter aux agents une conduite à tenir.

## 2) Le non-respect du devoir de conseil de la Trésorerie de T :

En l'espèce, Madame X a acquis les bons du Trésor en litige, sur les conseils de la trésorerie de T. À l'époque, ces bons étaient valables 30 ans à partir de leur date d'émission.

Les conseillers de la trésorerie lui ont indiqué, en 2009, que les bons étaient valables 30 ans à compter de leur date d'émission, alors que la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 était déjà entrée en vigueur.

Madame X a également encaissé des bons les 15 et 24 novembre 2011, sans que la trésorerie de T ne revienne sur son erreur de 2009 et ne lui indique que les bons qu'elle avait souscrits arrivaient, en fait, à prescription le 19 juin 2013.

Or, l'intéressée, retraitée au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ayant ramené le délai de prescription de la dette non négociable de 30 ans à 5 ans, n'avait pas accès à internet pour y rechercher des informations.

Elle n'avait donc aucun moyen de mettre en doute la parole des conseillers.

Par ailleurs, Monsieur V, en poste à la trésorerie, a indiqué à Madame X que lui-même ainsi que ses autres agents ignoraient cette nouvelle loi, illustrant ainsi la défaillance dans l'organisation et le fonctionnement du service.

En conséquence et au cas particulier, même si l'État n'avait pas d'obligation de renseigner Madame X sur la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, la trésorerie de T a bien manqué à son devoir de conseil en fournissant à l'intéressée, qui l'interrogeait, une réponse erronée.

Pour le Défenseur des droits, la responsabilité de l'État est ainsi clairement engagée.

#### B) Sur les préjudices subis par Madame X et leur lien de causalité avec les fautes commises par la trésorerie de T

Une faute commise par l'administration est de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard du contribuable ou de toute autre personne si elle leur a directement causé un préjudice.

En l'espèce, Madame X a subi un préjudice matériel à hauteur des bons souscrits, soit 89.944,92 €, que l'administration refuse de lui rembourser pour cause de prescription, alors que c'est en raison des fautes commises par la trésorerie de T qu'elle n'a pas été en mesure d'agir dans les délais légaux.

Elle a également subi un préjudice moral, car il s'agit d'une personne âgée (72 ans en 2012) qui se voit actuellement privée des économies de toute une vie.

Enfin, le lien de causalité entre les fautes commises et le préjudice est parfaitement établi.

#### III - Sur l'équité :

Les dispositions de l'article 25 de la loi organique relative au Défenseur des droits l'autorise, lorsqu'une réclamation lui semble justifiée, à faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement, et notamment, à recommander à l'administration toute solution permettant de régler en équité la situation de la personne dont il est saisi.

À cet égard, le Défenseur des droits appelle l'attention du ministre de l'Économie et des finances sur l'importance d'une prise en compte de l'équité pour renforcer l'État de droit dans la mesure où l'application de certains textes peut produire, dans des situations très particulières, exceptionnelles et ciblées, des conséquences particulièrement lourdes pour quelques usagers.

Par ailleurs, la solution en équité ne crée aucune rupture du principe d'égalité, lequel a pour objet de soumettre les personnes placées dans la même situation aux mêmes règles, puisqu'il autorise un traitement différencié des personnes placées dans des situations particulières.

En outre, la solution en équité ne crée aucun précédent car elle ne vaut que pour l'espèce.

En ce sens, il est rappelé que la décision prise sur la recommandation en équité du Défenseur des droits ne lie pas l'administration pour d'autres cas, même apparemment identiques.

Or, en l'espèce, Madame X est dans une situation particulière en ce qu'étant veuve, elle ne dispose que d'une petite pension de réversion et elle est privée des économies de toute une vie, ce qui la place dans une situation financière très délicate.

En conséquence et au vu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Économie et des finances, de faire droit à la demande de Madame X en lui remboursant les 72 bons concernés, d'une valeur totale de 590.000 F, soit une contrevaletur de 89.944,92 €.

Il demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON