

Paris, le 25 juillet 2024

---

## Décision du Défenseur des droits n°2024-091

---

### La Défenseure 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 ;

Saisie de la réclamation de Madame X, concernant le remboursement de 21 bons du trésor, acquis en 1996 auprès du service des impôts des particuliers (SIP) de Y ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision, de recommander au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de faire droit à la demande de Madame X en lui remboursant les 21 bons concernés, d'une valeur de 210.000 francs soit 32 014,30 euros ;

Demande à être tenue informée des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

**RECOMMANDATION**  
**dans le cadre 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 :**

1. En 1996, sur les conseils du service des impôts des particuliers (SIP) dans lequel elle travaillait, Madame X a acquis 21 bons du Trésor, titres émis par l'Etat pour financer sa dette, pour placer ses économies.
2. À l'époque, ces bons étaient valables 30 ans à partir de leur date d'émission.
3. Madame X les avait conservés pour ses vieux jours et après son départ à la retraite, elle a souhaité se les faire rembourser afin d'effectuer des travaux dans son appartement et surtout, de rendre sa salle de bain plus accessible.
4. Elle a donc contacté la DDFIP de Z. Par courrier en réponse daté du 12 décembre 2018, la DDFIP lui a indiqué que les bons du Trésor n'étaient plus remboursables depuis le 19 juin 2013 et lui a joint une note datée du 28 février 2013, émanant du département comptable ministériel des finances.
5. Cette note, adressée aux directeurs régionaux et départementaux des finances publiques indiquait notamment que :
6. *« Afin d'éviter tout effet de surprise des porteurs de titres au mois de juin, et de permettre au service comptabilité de votre département un traitement serein, au fil de l'eau, des opérations comptables afférentes au remboursement de ces titres, je vous serai obligé de bien vouloir porter cette information à la connaissance de l'ensemble des comptables de votre département, afin que celle-ci soit relayée au maximum aux porteurs de titres au niveau local ».*
7. Retraîtée du Trésor public, Madame X précise qu'en 2013, elle était en poste au centre des finances publiques de Y et que l'information ne lui a pas été communiquée, que ce soit à titre personnel ou professionnel.
8. Au regard de ces éléments, l'intéressée a également interrogé Madame W, à Bercy, qui, par courrier daté du 14 octobre 2022, lui a répondu que ses bons étaient frappés par la prescription quinquennale conformément à la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.
9. Madame W a ajouté :  
*« En l'absence d'éléments permettant la levée de la prescription, nous ne sommes pas en mesure d'apporter une suite favorable à votre demande ».*
10. C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits a été saisi.
11. Par un courrier en date du 30 mars 2023, le Défenseur des droits a invité Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, dans le contexte très particulier de ce dossier, à réserver une suite favorable à la demande de Madame X et à régler ce litige de manière amiable.
12. Par courrier en réponse du 28 août 2023, le ministre a tout d'abord indiqué que la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile avait modifié l'article 2224 du code civil, ramenant le délai de prescription trentenaire à une prescription quinquennale.

Le ministre a ajouté que, par conséquent, les bons du trésor amortis antérieurement au 19 juin 2008 étaient prescrits depuis le 19 juin 2013.

13. Il a également souligné la jurisprudence du tribunal administratif de Paris qui, dans un jugement du 31 janvier 2017, a rappelé qu'aucune obligation d'information sur la loi nouvelle portant réforme de la prescription en matière civile n'incombait à l'Etat.
14. Enfin, il a indiqué que les anciennes fonctions de Madame X ne pouvaient pas caractériser l'absence d'information au sein de la structure des finances publiques de Y.
15. Le ministre s'est toutefois abstenu de faire référence à la circulaire du 28 février 2013, communiquée à Madame X par la DDFIP de Z.
16. À la suite de l'échec de cette procédure de médiation, une note soumise au débat contradictoire et récapitulant les éléments de fait et de droit au regard desquels la Défenseure des droits était susceptible de considérer qu'il a été porté atteinte aux droits de Madame X, a été adressée le 10 novembre 2023 au ministre.
17. Par courrier du 8 mars 2024, celui-ci a réaffirmé sa position.
18. Il a ajouté que les bons du Trésor étant des valeurs au porteur qui peuvent être détenues de manière anonyme, la publication de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile était le seul moyen d'information dont disposait l'État en tant qu'autorité publique.
19. Il a également indiqué que l'absence d'information personnalisée ne pouvait être retenue comme une faute de l'administration.
20. À nouveau, et alors qu'il n'a jamais été contesté que l'État n'avait aucune obligation d'information sur la loi nouvelle portant réforme de la prescription en matière civile, le ministre ne s'est pas prononcé sur la faute de l'administration résultant de la non application de la circulaire du 28 février 2013 qui demandait expressément au SIP de Y d'informer les porteurs de son ressort.
21. Enfin, dans sa note récapitulative précédemment évoquée, le Défenseur des droits s'était également employé à démontrer qu'au regard de la situation particulière de Madame X, un règlement de son dossier en équité lui paraissait, pour le moins, adapté.
22. Or, le Défenseur des droits ne peut que constater que le ministre n'a apporté aucune réponse sur ces deux points précis.

## **II - Analyse juridique :**

### **A) Sur la non application de la circulaire adressée au service, faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration**

23. 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 comptes publics assignataires des ordres de dépenses et de recettes émis par les ordonnateurs secondaires de ce ministère* », Monsieur A, comptable centralisateur, a

rappelé aux directeurs régionaux et départementaux des finances publiques que la prescription de la dette non négociable de l'État était désormais quinquennale à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, soit à compter du 19 juin 2013.

24. Il a ajouté qu'il convenait que cette information soit relayée au maximum aux porteurs de titres au niveau local.
25. En l'espèce et bien que nul ne soit censé ignorer la loi, la note de Monsieur A en date du 28 février 2013 donnait clairement pour consigne d'informer les usagers concernés de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation.
26. Ce faisant, l'Etat, 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.
27. Il aurait donc dû le rendre effectif s'agissant de Madame X, bien connue du SIP de Y puisqu'elle y était employée.
28. L'intéressée a donc été lésée puisque l'information relative à la prescription, que l'État s'était engagé à donner aux porteurs du ressort du SIP ne lui a pas été fournie.
29. 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).
30. À contrario, de telles dispositions engagent donc l'administration.
31. Le conseil d'Etat a d'ailleurs plus récemment considéré que les lignes directrices édictées par une autorité de régulation, quand même elles ne présentent pas un caractère impératif, sont néanmoins susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation lorsqu'elles sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elles s'adressent (société Bouygues Télécom et autres CE n°401799 du 13/12/2017).
32. Encore plus récemment, il a admis qu'une circulaire dont les effets porteraient grief aux administrés pouvait faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (arrêt GISTI - CE n°418142 du 12/06/2020).
33. Au cas particulier, la circulaire adressée au SIP contenait des dispositions impératives puisqu'elle avait pour objet de dicter aux agents une conduite à tenir.
34. Par suite, la Défenseure des droits considère que la responsabilité de l'État pourrait ainsi être engagée.

### **B) Sur les préjudices subis par Madame X et leur lien de causalité avec les fautes commises par le SIP**

35. 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.

36. En l'espèce, Madame X a subi un préjudice matériel à hauteur des bons souscrits, soit 32 014,30 euros, que l'administration refuse de lui rembourser pour cause de prescription, alors que c'est en raison des fautes commises par le SIP de Y qu'elle n'a pas été en mesure d'agir dans les délais légaux.
37. Elle a également subi un préjudice moral, car il s'agit d'une personne âgée qui ne dispose actuellement que d'une petite retraite et se voit privée de ses économies.
38. Enfin, le lien de causalité entre les fautes commises et le préjudice apparaît établi.

### **III - Sur l'équité :**

39. 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.
40. À cet égard, il convient de souligner 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.
41. 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.
42. En outre, la solution en équité ne crée aucun précédent car elle ne vaut que pour l'espèce.
43. 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.
44. Or, en l'espèce, Madame X est dans une situation particulière en ce qu'elle ne dispose que d'une petite retraite et se voit privée de ses économies, ce qui la place dans une situation financière délicate.
45. En conséquence et au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, de faire droit à la demande de Madame X en lui remboursant les 21 bons concernés, d'une valeur de 210 000 francs soit 32 014,30 euros.
46. La Défenseure des droits demande à être tenue informée des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON