

N° 427999 – M. et Mme A...

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 15 septembre 2021

Lecture du 7 octobre 2021

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteure publique

M. et Mme A..., qui étaient redevables au Trésor public de la somme de 26 432 euros au titre de cotisations d'impôts sur le revenu des années 2009 et 2010, de contributions sociales de l'année 2010 et de taxe d'habitation des années 2010 et 2011, ont fait l'objet le 28 juin 2012 de deux avis à tiers détenteur. Ils ont contesté ces actes de poursuite, en se prévalant de leur qualité de créanciers de l'Etat à divers titres et en invoquant la compensation de leurs créances avec celle du Trésor public dont le recouvrement était poursuivi. Leur réclamation, incluant demande de compensation, ayant été rejetée, ils ont porté le litige devant le tribunal administratif de Marseille, puis la cour administrative d'appel de Marseille.

Par une décision n° 406984 du 16 mai 2018, votre 9^e chambre jugeant seule a annulé partiellement le premier arrêt rendu par cette cour. Après avoir confirmé, par une substitution de motifs en cassation, le refus de transmission qu'avait opposé cette cour à la QPC que M. et Mme A... avait soulevée à l'encontre de l'article 1289 du code civil, vous avez constaté que la cour avait, dans l'examen au fond de la requête, omis de répondre à un moyen tiré d'une violation de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), et annulé l'article 2 de son arrêt. Saisie après renvoi, la cour a, une nouvelle fois, rejeté la requête dont elle était saisie. C'est l'arrêt attaqué au présent pourvoi.

Commençons par évacuer rapidement la critique que les requérants adressent, en cassation, sous la double forme d'une contestation par mémoire distinct de refus de transmission de QPC –inappropriée, le juge d'appel n'ayant refusé formellement aucune transmission mais n'ayant tout simplement pas examiné la question soulevée après clôture de l'instruction – et d'un moyen plus classique d'irrégularité et d'erreur de droit à avoir jugé qu'il n'y avait pas lieu de rouvrir l'instruction pour examiner la question soulevée.

L'arrêt n'échappera toutefois pas à la cassation, pour un autre motif d'irrégularité, tenant à son insuffisante motivation, la cour n'ayant pas répondu à tous les moyens d'irrégularité du jugement du TA dont elle était saisie.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

S'agissant d'une seconde cassation, il vous faudra régler l'affaire au fond.

Vous retrouverez d'abord la QPC soulevée par les intéressés dans le mémoire du 19 novembre 2018, qu'il vous appartient d'examiner dès lors qu'il ne saurait plus, après cassation, être regardé comme une production post-clôture. Compte tenu de la tardiveté que vous aviez opposée dans votre décision du 16 mai 2018 à la contestation, après expiration du délai d'appel, du refus de transmission par le TA de la QPC qu'ils avaient soulevée devant lui, les requérants prétendent vous soumettre une QPC directe. Toutefois, cette nouvelle QPC, qui critique la même disposition législative (l'article 1289 du code civil) en invoquant les mêmes principes (les articles 2 et 17 de la DDHC et la « non-discrimination ») que la QPC soumise au TA et dont celui-ci avait refusé la transmission, est irrecevable : seule était ouverte la voie, non empruntée dans les temps, de la contestation du refus de transmission.

Vous écarterez ensuite sans difficulté les critiques faites à la régularité du jugement du tribunal pour en venir à la critique de fond, par M. et Mme A..., du rejet de leur opposition aux actes de poursuite dont ils ont fait l'objet, fondée sur la compensation de créances.

En vertu de l'article 1289 du code civil alors en vigueur, « *Lorsque deux personnes se trouvent débitrices l'une envers l'autre, il s'opère entre elles une compensation qui éteint les deux dettes* », sous les conditions, posées à l'article 1291 du même code, d'avoir également pour objet une somme d'argent et d'être également liquides et exigibles. Dès lors qu'elle est demandée par un débiteur, cette compensation légale s'opère de plein droit, les deux dettes s'éteignant alors réciproquement. La compensation légale constitue ainsi un mode à la fois de règlement de ses dettes et d'obtention du paiement de ses créances.

Si ces dispositions n'excluent pas formellement les créances publiques de leur champ, il résulte d'une jurisprudence, d'abord hésitante, mais devenue constante, que le mécanisme de compensation de l'article 1289 ne saurait être opposé à une personne publique. Ainsi, un débiteur ne saurait invoquer sa qualité de créancier d'une personne publique pour imposer à celle-ci la compensation légale de cet article et se soustraire au paiement de ses dettes, notamment celles résultant de ses obligations fiscales (v. par ex. CE, 10 janvier 1890, *Syndicat des marais du littoral*, p. 6 ; CE, 13 février 1935, *G...*, p. 181 ; CE, 8 février 1937, *Sté Swift et cie*, p. 160 ; CE, 6 décembre 1967, n° 70626, au Recueil ; CE, Section, 18 décembre 1970, *Société Technique des appareils centrifuges industriels*, n° 67928, au Recueil ; CE, 18 juin 1976, *Dame C...*, n° 96762).

De manière plus expresse encore, deux décisions récentes ont consacré un « principe de non-compensation des créances publiques ». Ainsi, dans une décision du 26 juillet 2011 (n° 322234, aux Tables sur ce point), vous avez jugé que la condamnation d'un établissement public hospitalier à verser une somme à un patient en réparation des conséquences dommageables d'une intervention est, « *en application du principe de non-compensation des créances publiques* », sans incidence sur le droit de cet établissement de recouvrer les frais non réglés se rapportant à l'hospitalisation de ce patient. Puis, dans une décision du 23 mai 2012 *Société Spie SCGPM* (n° 346352, T. p. 854 sur un autre point), vous avez énoncé que

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

« le principe de non-compensation des créances publiques fait obstacle à ce que puisse être invoquée à l'encontre des personnes publiques une compensation entre les créances détenues par elles et les créances détenues sur elles par un tiers ; que la SOCIETE SPIE SCGPM n'est par suite pas fondée à demander que, pour le calcul de la dette de l'établissement envers elle, il soit tenu compte d'une compensation qui se serait opérée entre leurs dettes respectives, en application des articles 1289 à 1299 du code civil, du fait de la chose jugée quant au montant de ces dettes par les décisions successives de la juridiction administrative ».

Cela ne signifie toutefois pas que toute compensation mettant en cause des créances publiques soit exclue : le principe n'est pas absolu.

D'une part, la compensation est régulièrement opérée, même sans texte, entre différents passifs et actifs d'un même compte unique, notamment en matière de marchés. Mais l'on peut hésiter à parler de véritable compensation de créances, s'agissant d'éléments d'un même compte.

D'autre part, vous admettez la compensation facultative entre créances publiques et créances privées, réalisée à l'initiative de la personne publique à l'encontre de son débiteur privé, le droit à compensation des créances publiques étant alors asymétrique. Par une décision du 22 juin 1987, *Ville de Rambouillet* (nos 69759 69796, T. p. 626 ; Dr. adm. 1987, n° 449), vous avez toutefois subordonné la faculté pour une personne publique de demander au juge la mise en œuvre du droit général à compensation à la condition que les dettes à compenser soient de même nature et avez refusé, pour ce motif, la compensation entre une créance fiscale qu'une personne publique détient sur un particulier et une créance non fiscale que ce particulier détient sur elle. Notons que cette exigence de « *parenté suffisante* » entre les créances à compenser, pour reprendre la formule de votre commissaire du gouvernement J. Marimbert, que vous semblez n'avoir appliquée que pour fermer la porte à la compensation entre créances fiscales et non-fiscales, est absente du mécanisme de la compensation légale de l'article 1289 du code civil, applicable, en vertu de l'article 1293 alors en vigueur, « *quelles que soient les causes de l'une ou l'autre des dettes* ».

Enfin, le droit à compensation des créances publiques sur demande du créancier privé est, par exception, possible lorsqu'il est prévu par une loi en disposant spécialement ainsi. Tel est le cas des dispositions particulières en matière d'assiette des articles L. 80 et L. 205 du LPF. En revanche, en matière de recouvrement d'impôts, le mécanisme particulier de compensation organisé à l'article L. 257 B du LPF reste facultatif, à la main du comptable public.

Plus que d'un principe absolu de non-compensation des créances publiques, c'est donc d'un principe, de valeur législative, en vertu duquel la compensation ne saurait être sans loi spéciale opposée à une personne publique par son créancier, qu'il est question.

Les fondements de ce principe, qu'évoquait le président N. Boulouis dans ses conclusions sur l'affaire *Société Spie SCGPM*, apparaissent variables.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Certaines décisions, à l'instar d'un arrêt du 10 décembre 2014 de la Cour de cassation (Cass. Civ. 1^{ère}, 10 décembre 2014, *SCI Clémentine*, n° 13-25.114), le rattachent aux règles de la comptabilité publique. Votre commissaire du Gouvernement Wurtz lui-même, dans ses conclusions sous une décision *Bureau* du 5 avril 1895 (p. 318), procédait à un tel rattachement en énonçant que « *l'Etat ne paie pas ses dettes comme un particulier. Il faut : 1° une ouverture de crédit ; 2° un ordonnancement. Or, on ne peut forcer un ordonnateur à ordonnancer. Il s'ensuit que la compensation légale et obligatoire ne peut être opposée à l'Etat.* » Mais ce fondement n'est pas entièrement satisfaisant. D'autres décisions, anciennes elles aussi, ont ainsi expressément affirmé l'inverse et jugé que les « *règles spéciales de la comptabilité publique ne font pas obstacle à la compensation* » (CE, 23 janvier 1935, *P...*, p. 94 ou CE, 4 décembre 1935, *B...*, p. 1130), et les dispositions spéciales interdisant sauf loi contraire la compensation des créances publiques édictée par décret en 1953 ont été abrogées dès 1960. Par ailleurs, on l'a vu, la compensation est possible dans certaines hypothèses. En particulier, la séparation ordonnateur et comptable pourrait s'accommoder d'une compensation qui serait de droit mais non-automatique, devant être demandée à l'ordonnateur par le créancier.

L'autre fondement plus sûrement et fréquemment invoqué, notamment depuis l'étude consacrée à la compensation par P. Amslek en 1988¹, est le principe d'insaisissabilité des biens et des deniers publics, dont découle notamment l'exclusion des procédures civiles d'exécution et qui peut se prévaloir du monopole de la force de l'Etat, d'une présomption de solvabilité des personnes publiques (tout n'étant que question de délai), et dans une moindre mesure des exigences de continuité du service public. Comme le rappelait encore le commissaire Wurtz dans ses conclusions précitées, « *la compensation n'est (...) qu'une espèce de saisie, un paiement imposé au débiteur par son créancier* ». Dès lors, l'immunité d'exécution dont bénéficie l'Etat, dont les biens et les créances sont insaisissables, et qui interdit au juge de prendre à son encontre des mesures d'exécution forcée ou des mesures conservatoires, rappelée par le Tribunal des conflits dans un arrêt du 19 mars 2007 (n° 3497), a également pour corollaire l'impossibilité d'obtenir le paiement d'une dette contre la volonté du créancier public, par compensation de créances.

Il résulte de ce qui précède que les époux A... ne pouvaient se prévaloir du droit à compensation légale de l'article 1289 du code civil à l'encontre du comptable public. Dès lors, leur moyen tiré de ce que le comptable public était tenu de faire droit à leur demande de compensation sur le fondement de ces dispositions ne pourra qu'être écarté. Leur argument tiré de ce que la compensation ne porte pas atteinte au principe de l'insaisissabilité des deniers de l'Etat ne vous convaincra pas davantage, pour les motifs ci-avant rappelés sur la nature de la compensation et les fondements du principe de non-compensation.

Quant au moyen tiré de ce que le comptable public aurait, en refusant d'exercer son pouvoir général de compensation facultative en réponse à la demande des requérants, entaché sa

¹ P. Amslek, *La compensation entre les dettes et les créances publiques*, RD publ. 1988. 1485 ; v. aussi A. Heurté, *La compensation en droit administratif français*, AJDA 1960. 205.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

décision d'« arbitraire » - sans doute faut-il y voir un moyen d'erreur manifeste d'appréciation et d'erreur de droit – il ne pourra en tout état de cause, sans qu'il soit besoin de vous interroger sur le contrôle de l'appréciation portée par un comptable pour refuser d'user de cette faculté, qu'être écarté. Compte tenu des créances ici invoquées par les requérants, détenues, les unes contre d'autres personnes que l'Etat, les autres, détenues contre l'Etat mais présentant un caractère non fiscal, il apparaît en effet que la voie de la compensation générale facultative n'était en l'espèce pas ouverte au comptable, à la lumière des conditions posées par votre jurisprudence *Ville de Rambouillet* précitée. Le rejet de la réclamation des requérants n'est ainsi entachée d'aucun arbitraire.

Reste un dernier moyen : celui tiré de ce que, dans l'impossibilité de procéder à aucune mesure d'exécution forcée à l'encontre de l'Etat, le refus de compensation constitue une mesure d'expropriation des requérants de leurs créances, en violation de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la CEDH ainsi que des articles 2 et 17 de la DDHC. La mention des articles 2 et 17 de la DDHC ne nous semblant constituer qu'un rappel par les requérants de l'argumentation de leur QPC – irrecevable - dirigée contre l'article 1289 du code civil en ce qu'il est interprété comme ne s'appliquant pas aux créances détenues sur les personnes publiques, et ne nous paraissant pas être soulevée comme un moyen autonome et recevable qui contesterait, non la constitutionnalité de la loi elle-même, mais le respect de dispositions constitutionnelles par une décision individuelle, vous pourrez, nous semble-t-il, vous borner à répondre sur le seul terrain conventionnel. Au demeurant, la réponse serait la même.

Commençons par mettre au clair la portée du moyen. Les requérants n'invoquent pas l'article 1P1 en combinaison avec l'article 14 de la convention et ne se plaignent pas de l'asymétrie de traitement entre l'Etat créancier, qui peut imposer la compensation à son débiteur privé, et le particulier créancier, qui ne peut opposer la compensation à l'Etat. Vous n'aurez donc pas à vous prononcer sur la question de l'écart de traitement entre créancier public et créancier privé, sur les motifs d'intérêt général susceptibles de le justifier et sur sa proportionnalité. Vous n'êtes pas davantage saisis d'un moyen tiré d'une méconnaissance des exigences de l'article 6§ 1 de la convention du fait de difficultés à obtenir le paiement de sommes dues par une personne publique en exécution d'une décision de justice et de l'inapplicabilité des procédures civiles d'exécution. Le moyen est uniquement tiré de ce que, compte tenu par ailleurs de l'inapplicabilité de ces procédures et des limites des dispositions de l'article L. 911-9 du CJA, l'impossibilité d'opérer de plein droit une compensation avec ses propres dettes prive le particulier titulaire de créances exigibles sur l'Etat, notamment de créances trouvant leur cause, comme en l'espèce, dans des décisions de justice (sont concernées des condamnations aux frais et dépens), des moyens d'obtenir, en cas de mauvaise volonté de la personne publique, le paiement de ses créances. L'inapplicabilité de l'article 1289 du code au nom du principe de non-compensation des créances publiques aboutirait ainsi, selon les requérants, à une privation des créanciers de leur propriété et une expropriation qui ne dit pas son nom.

Or en premier lieu, rappelons que si une créance présente le caractère d'un bien au sens de l'article 1P1, tel n'est pas le cas d'une dette : la Cour EDH juge ainsi que les poursuites mises

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

en œuvre pour le remboursement d'une dette légalement due ne saurait s'analyser en une ingérence dans le droit de propriété (v. en ce sens décision d'irrecevabilité du 26 janvier 1999, *C... c/ France*, n° 31599/96 ; rappelée par Cour EDH, 14 avril 2009, *SC Ghepardul SRL c/ Roumanie*, n° 29268/03).

En second lieu, le principe en vertu duquel la compensation légale de l'article 1289 du code civil n'est pas opposable à une personne publique n'emporte, par lui-même, aucune privation de propriété au sens du deuxième alinéa de l'article 1P1: refuser de procéder à une contraction des créances et des dettes ne porte aucune atteinte à la substance de ces créances et de ces dettes. Le créancier demeure propriétaire de sa créance sur la personne publique, dont il peut rechercher le paiement par d'autres voies, notamment les voies administratives, que l'extinction réciproque des créances et des dettes par compensation qui n'est, même à l'égard des créances « classiques », qu'un mode très particulier de paiement. En particulier, lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, les dispositions de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 sont, en vertu de l'article L. 911-9 du CJA, applicables.

En troisième lieu, le principe de non-compensation ne nous paraît pas, en lui-même, davantage constituer une ingérence (notion distincte de la privation) dans le droit de propriété au sens du premier alinéa de l'article 1P1.

A cet égard, si l'arrêt *SC Ghepardul SRL c/ Roumanie* (préc.) conclut à une violation de l'article 1P1 dans un cas de non-compensation de créances relatives à des obligations fiscales, le principe même du droit à compensation avait, dans cette affaire, été reconnu par une décision de justice nationale. La Cour de Strasbourg ne s'y est donc pas prononcée sur la validité du principe de non-compensation des créances publiques mais sur l'inexécution par les autorités d'un jugement définitif relatif à des créances et sur l'atteinte portée à l'espérance légitime, constitutive d'un bien, de voir aboutir la compensation que le justiciable détenait depuis ce jugement. Or il n'existait aucune espérance de cette nature dans le chef des requérants.

En revanche, il nous semble que le principe d'inopposabilité de la compensation aux créances publiques pourrait être susceptible, dans certaines situations de fait particulières, en combinaison avec l'immunité d'exécution de l'Etat et en cas de difficultés à obtenir à l'issue d'un délai raisonnable l'exécution de décisions de justice en dépit des astreintes prononcées par le juge, de constituer une ingérence dans le droit de propriété d'un créancier pour qui la compensation aurait constitué le dernier moyen d'obtenir enfin paiement. Il conviendrait alors, si un tel cas se présentait, de s'interroger sur les justifications d'une telle ingérence et sa proportionnalité, en gardant à l'esprit l'affirmation de la Cour EDH dans son arrêt *Z... c/ Grèce* du 25 juin 2009 en vertu de laquelle « *la seule appartenance à la structure de l'État ne suffit pas en soi pour légitimer, en toutes circonstances, l'application de privilèges étatiques* » (n° 36963/06, pt 35).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Toutefois, on le voit : un tel contrôle ne saurait s'opérer qu'*in concreto*, au regard des circonstances particulières de chaque espèce et, en particulier, de la nature, du montant et de la cause tant des créances réciproques invoquées que des difficultés d'exécution rencontrées par les voies ouvertes en droit interne face à un débiteur public. La règle générale d'inopposabilité de la compensation ne saurait en aucun cas être abstraitement condamnée comme emportant par elle-même violation systématique de l'article 1P1.

Or le litige qui vous est soumis ne correspond aucunement à une telle configuration. Si l'argumentation, quoique brève, de la requête sur l'atteinte au droit de propriété en cas de difficulté à obtenir le paiement d'une créance publique est habile, elle nous semble hors sol. Vous n'êtes ici pas saisis d'un litige dans lequel des particuliers, titulaires de créances sur l'Etat pour le règlement desquelles ils auraient épuisé les voies d'exécution habituelles sans avoir obtenu paiement dans un délai raisonnable et proportionné, auraient invoqué en désespoir de cause la compensation avec des dettes fiscales. Le litige est un classique litige de recouvrement d'impôts dans le cadre duquel, pour faire opposition aux ATD émis à leur encontre et contester l'exigibilité de la somme concernée par ces avis, des contribuables ont tenté, pour se soustraire à leurs obligations fiscales, d'invoquer la compensation avec diverses créances qu'ils détenaient sur l'Etat et sur d'autres personnes publiques et dont ils n'est ni établi ni même sérieusement allégué qu'elles avaient fait, à la date à laquelle la compensation a été invoquée, l'objet de procédures infructueuses telles que la non-compensation aurait été de nature à constituer une ingérence dans leur droit de propriété. La critique adressée à la loi reste donc ici purement abstraite.

Dans ces conditions, le moyen d'inconventionnalité ne pourra qu'être écarté, sans qu'il soit besoin d'entrer dans une réponse *in concreto*.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 11 décembre 2018 ;
- à la non-transmission de la QPC invoquée devant la cour (irrecevabilité) ;
- au rejet de la requête de M. et Mme A... devant la cour et du surplus des conclusions de leur pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.