

UNIVERSITE MONTESQUIEU – BORDEAUX IV

ECOLE DOCTORALE de DROIT (E.D. 41)

DOCTORAT en DROIT

LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC INTERNE

Thèse dirigée par
Monsieur Fabrice MELLERAY, Professeur à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

Présentée par

Charles FROGER

Soutenue le 2 décembre 2013

Membres du jury :

Monsieur Fabrice MELLERAY,
Professeur à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, *directeur de thèse*

Monsieur Jacques MOREAU,
Professeur émérite à l'Université Paris II – Panthéon-Assas

Madame Rozen NOGUELLOU,
Professeur à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, *rapporteur*

Monsieur Jacques PETIT,
Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas, *rapporteur*

Monsieur Christophe RADE,
Professeur à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

L'Université Montesquieu – Bordeaux IV n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Si la rédaction d'une thèse est certainement une entreprise solitaire, elle est plus encore une aventure solidaire. Les personnes qui m'ont soutenu pendant ces années ont contribué, chacune à leur manière, à la réalisation de ce travail. Je leur adresse mes plus sincères remerciements.

A ce titre, je tiens tout d'abord à exprimer toute ma gratitude envers mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Fabrice Melleray pour son entière disponibilité et pour m'avoir accordé continuellement sa confiance, apporté son soutien et prodigué ses conseils toujours rigoureux.

Je remercie ensuite Madame la Professeure Marie Gautier pour ses conseils bienveillants à l'occasion de nos nombreuses conversations.

Je tiens également à remercier l'ensemble des membres du C.E.R.C.C.L.E., et en particulier son directeur, Monsieur le Professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien, pour ses encouragements permanents, ainsi que Madame Martine Portillo, pour son soutien indéfectible.

Mes remerciements vont ensuite à tous ceux qui m'ont aidé dans la rédaction de cette thèse par leurs conseils ou par leurs relectures. Elle n'aurait jamais pu être achevée sans le dévouement constant de Carolina et Clément, ni sans le secours d'Anna, Jean-Philippe, Léa, Louis-Marie et Pierre, ni enfin sans l'aide précieuse d'Elisa, Guillaume, Hugo, Olivier, Pauline, Pierre-François, Sébastien, Vincent et Yannick.

J'adresse mes derniers remerciements à tous mes amis qui ont toujours été présents dans les moments importants, ainsi qu'à Marie-Sophie et Victor pour leur présence réconfortante.

A ma famille

A mes parents

A Anne

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1

L'IDENTIFICATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

TITRE 1 – LA NOTION DE PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

Chapitre – 1 Le fondement de la prescription extinctive

Chapitre 2 – L'objet de la prescription extinctive

TITRE 2 – LE CHAMP D'APPLICATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

Chapitre 1 – Le champ d'application matériel de la prescription extinctive

Chapitre 2 – Le champ d'application temporel de la prescription extinctive

PARTIE 2

L'ADAPTATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

TITRE 1 – L'AUTONOMIE DU DROIT PUBLIC DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS

Chapitre 1 – Une autonomie jurisprudentielle constituée

Chapitre 2 – Une autonomie législative à consolider

TITRE 2 – L'ORIGINALITE DU DROIT PUBLIC DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS

Chapitre 1 – Une originalité avérée : l'acquisition de la prescription

Chapitre 2 – Une originalité à réformer : la prescription acquise

CONCLUSION

ABRÉVIATIONS

act.	actualité
A.F.D.A.	Association française pour la recherche en droit administratif
Aff.	Affaire
A.J.C.T.	Actualité juridique. Collectivités territoriales
A.J.D.A.	Actualité juridique. Droit administratif
A.J.F.P.	Actualité juridique. Fonctions publiques
A.P.D.	Archives de philosophie du droit
A.P.T.	Administration publique – trimestriel
B.J.C.L.	Bulletin juridique des collectivités locales
B.J.C.P.	Bulletin juridique des contrats publics
Bull. civ., I	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Première chambre civile
Bull. civ., II	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Deuxième chambre civile
Bull. civ. III	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Troisième chambre civile
Bull. civ., IV	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Chambre commerciale
Bull. civ., V	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Chambre sociale
Bull. civ., Ass. Plén.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Assemblée plénière
c/	contre
C.A.	Cour d'appel
C.A.A.	Cour administrative d'appel
C. cass., 1 ^{ère} civ.	Première chambre civile de la Cour de cassation
C. cass., 2 ^{ème} civ.	Deuxième chambre civile de la Cour de cassation
C. cass., 3 ^{ème} civ.	Troisième chambre civile de la Cour de cassation
C. cass., Ass. Plén.	Assemblée Plénière de la Cour de cassation
C. cass., com.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
C. cass., Mixte	Chambre mixte
C. cass., Requêtes	Chambre des requêtes
C. cass., soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
C.C.C.	Contrats-concurrence-consommation
C. comptes	Cour des comptes
C.E.	Conseil d'Etat
C.E., Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat
C.E., Plén	Formation Plénière fiscale du Conseil d'Etat
C.E., Sect.	Section du contentieux du Conseil d'Etat
C.F.P.	Cahiers de la fonction publique et de l'administration
chron.	chronique
C.J.C.E.	Cour de justice des Communautés européennes
C.J.E.G.	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
C.J.U.E	Cour de justice de l'Union européenne
C.M.P.	Contrats et Marchés publics
coll.	collection
comm.	commentaire
concl.	conclusions
Cour E.D.H.	Cour européenne des droits de l'Homme
C.U.R.A.P.P.	Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique

D.	Recueil Dalloz
Defrénois	Defrénois. La revue du notariat
dir.	direction
Dr. adm.	Droit administratif
Dr. soc.	Droit social
Dr. fisc.	Revue de droit fiscal
Doc.	Doctrine
Doc. Adm.	Documents administratifs
Doc. A.N.	Documents de l'Assemblée Nationale
dactyl.	dactylographiée
éd.	édition
E.D.C.E.	Etudes et documents du Conseil d'Etat
fasc.	fascicule
G.A.C.A.	Les grands arrêts du contentieux administratif
G.A.C.E.D.H.	Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme
G.A.J.A	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
G.A.J. Fin.	Les grands arrêts de la jurisprudence financière
G.A.J. Fisc.	Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
G.D.C.C.	Les grandes décisions du Conseil constitutionnel
G.D.D.A.B.	Les grandes décisions du droit administratif des biens
Ibid.	Ibidem
Jcl.	JurisClasseur
J.C.P. A.	La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales
J.C.P. E.	La semaine juridique. Entreprises et affaires
J.C.P. G.	La semaine juridique. Edition générale
J.C.P. N.	La semaine juridique. Notariale et immobilière
J.C.P. S.	La semaine juridique. Social
J.O.A.N.	Journal officiel de l'Assemblée nationale
J.O.R.F.	Journal officiel de la République française
J.O.U.E.	Journal officiel de l'Union européenne
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.P.A.	Les petites affiches
n°	numéro
obs.	observations
ordo. réf.	ordonnance de référé
p., pp.	page, pages
préc.	précité
P.U.A.M.	Presses universitaires d'Aix-Marseille
P.U.F.	Presses universitaires de France
P.U.R.	Presses universitaires de Rouen
P.U.S.S.	Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse
Q.P.C.	Question prioritaire de constitutionnalité
R.A.	La revue administrative
R.D.C.A.	Répertoire Dalloz de contentieux administratif
R.C.L.J.	Revue critique de législation et de jurisprudence
R.D.C.	Revue des contrats
R.D.I.	Revue de droit immobilier

R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	Recueil Lebon – Recueil des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux, et du Tribunal de conflits
Rec. C. Comptes	Recueil des arrêts de la Cour des comptes
Rec. Tab.	Tables du Recueil Lebon – Recueil des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux, et du Tribunal de conflits
rééd.	réédition
réimp.	réimpression
Rép. min.	Réponse ministérielle
Req.	requête
Resp. civ. et assur.	Responsabilité civile et assurances
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel
R.F.F.P.	Revue française de finances publiques
R.G.A.	Revue générale d'administration
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.H.F.D.	Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique
R.I.D.C.	Revue internationale de droit comparé
R.J.E.P.	Revue juridique de l'économie publique
R.J.F.	Revue de jurisprudence fiscale
R.M.C.U.E.	Revue du marché commun et de l'Union européenne
R.R.J.	Revue de la recherche juridique. Droit prospectif
R.S.F.	Revue de science financière
R.S.L.F.	Revue de science et de législation financières
R.T.D. Civ.	Revue trimestrielle de droit civil
R.T.D. Com.	Revue trimestrielle de droit commercial
R.T.D. Eur.	Revue trimestrielle de droit européen
R.T.D.H.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
S.	Recueil Sirey
spéc.	spécialement
som. comm.	sommaire commenté
T.A.	Tribunal administratif
T.C.	Tribunal des conflits
T.P.I.C.E	Tribunal de première instance des communautés européennes
trad.	traduction

La faux du temps tranche de mille manières tout ce qui est l'ouvrage des hommes ».

(F.-J. Bigot-Préameneu, « Présentation du Titre XX du Code civil au Corps Législatif », in P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Tome XV, Videcoq, Paris, 1836, 661 p., spéc. p. 574).

INTRODUCTION

1. Nécessaire autant que délétère, la prescription est une institution juridique des plus ambivalentes. Elle constitue un réflexe de survie du droit dans son conflit avec le fait car, « *impuissant à modifier la réalité* »¹, le droit cherche à s’y adapter². On peut alors « *soit regretter l’échec du droit qui, par souci d’effectivité et de réalisme, finit pas consacrer une injustice, soit, au contraire, admirer les capacités d’auto-adaptation d’une régulation juridique qui réussit finalement à inscrire tout fait ou acte dans la chaîne ininterrompue du temps* ». Cette dernière hypothèse donne de la prescription « *une autre idée de justice qui veut qu’on oublie ce qui a trop duré sans trouver à se réaliser* »³. « *Bras séculier de l’oubli* »⁴, la prescription tient sa légitimité de la stabilité sociale qu’elle induit⁵. En tant qu’outil essentiel et privilégié de la relation du temps au droit⁶, elle participe à la construction d’une temporalité propre au monde juridique. Elle constate l’emprise du temps sur l’homme autant qu’elle construit, dans l’ordre juridique, l’action de l’homme sur le temps⁷.

¹ M. Bruschi, « Prescription », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, P.U.F., Paris, 2004, pp. 1013-1015, spéc. p. 1013.

² En ce sens M. Bandrac, *La nature de la prescription extinctive*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1984, 245 p., spéc. p. 223.

³ F. Ost, *Le temps du droit*, Odile Jacob, Paris, 1999, 376 p., spéc. p. 133.

⁴ R. Letteron, « Le droit à l’oubli », *R.D.P.*, 1996, pp. 385-424, spéc. p. 389.

⁵ La formule de F.-J. Bigot-Préameneu, passée à la postérité, le souligne clairement : « *De toutes les institutions du droit civil, la prescription est la plus nécessaire à l’ordre social* » (F.-J. Bigot-Préameneu, « Présentation du Titre XX du Code civil au Corps Législatif », in P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Tome XV, préc., p. 573). Voir également, R. Letteron, « Le droit à l’oubli », préc., p. 389 : la prescription permet de « *garantir la cohésion sociale et la paix civile en imposant le silence* ».

⁶ P. Martens, « Temps, mémoire, oubli et droit », in P. Gérard, F. Ost, M. Van de Kerchove (dir.), *L’accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 729-735, spéc. p. 731.

⁷ P. Hébraud, « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Etudes offertes à Pierre Kayser*, Tome II, P.U.A.M., Aix-Marseille, 1979, pp. 1-58, spéc. p. 13.

2. La prescription illustre ainsi deux approches de la temporalité que sont le temps chronométrique qui correspond à la durée du temps juridique et le temps chronologique qui correspond à l'organisation du temps juridique⁸. Du premier, la prescription retient la continuité en se caractérisant principalement par sa durée, « cœur du mécanisme »⁹. Du second, elle retient l'instantanéité à travers la fixation du point de départ ou du terme du délai, d'une cause d'interruption, de suspension, etc.¹⁰. Utilisant ces deux facettes complémentaires de la temporalité¹¹, le législateur opère un compromis, variable selon la matière, « *entre continuité et changement, justice et réalisme* »¹² en réglementant minutieusement le délai de prescription.

3. Elle se retrouve logiquement dans l'ensemble des ordres juridiques nationaux¹³ de façon permanente¹⁴. Sa place en droit privé, largement étudiée, est considérable¹⁵ ; elle y

⁸ Voir sur ce point, M. Cresp, *Le temps juridique en droit privé. Essai d'une théorie générale*, P.U.A.M., coll. Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles, Aix-en-Provence, 2013, 462 p., spéc. pp. 16-17 ; J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, coll. Méthode du droit, Paris, 2012, 5^{ème} éd., 399 p., spéc. p. 139. Voir également E. Putman, « Le temps et le droit », *Droit et patrimoine*, 2000, n°78, pp. 43-49.

⁹ J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, L.G.D.J., coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p., spéc. p. 1142.

¹⁰ Voir J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, Economica, coll. Recherches juridiques, Paris, 2013, 590 p., spéc. p. 3.

¹¹ P. Hébraud, « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », préc.

¹² F. Ost, *Le temps du droit*, préc., p. 133.

¹³ De manière générale, voir D. Mazeaud et R. Wintgen, « La prescription extinctive dans les codifications savantes », *D.*, 2008, pp. 2523-2527 ; voir B. Fauvarque-Cosson, « Aspects de droit comparé de la prescription », P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 45-65 ; F.-X. Licari, « Le nouveau droit français de la prescription extinctive à la lumière d'expériences étrangères récentes ou en gestation (Louisiane, Allemagne, Israël) », *R.I.D.C.*, 2009, pp. 739-784.

En Italie, voir A. Montel, « Considérations en matière de réforme de la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1936, pp. 637-648.

Aux Etats-Unis, voir B. François, « La prescription extinctive en droit américain et en droit français : différences et convergences », *D.*, 2008, pp. 2543-2550.

En Belgique, voir par exemple la refonte partielle réalisée par la loi du 10 juin 1998, P. Jadoul, « L'évolution de la prescription en droit civil », in P. Gérard, F. Ost, M. Van de Kerchove (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 748-766.

En Allemagne, voir J. Bauberris, « Le nouveau droit allemand de la prescription (dans le B.G.B.) », *R.I.D.C.*, 2002, pp. 1023-1031 ; Y. Levano, « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *R.I.D.C.*, 2004, pp. 947-958 ; F. Limbach, « La prescription extinctive en droit allemand », *D.*, 2008, pp. 2535-2550 ; F. Limbach, « Droit français et droit allemand de la prescription : zones de lumières et zones d'ombre », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 105-109.

¹⁴ R. Dareste, « De la prescription en droit civil », in *Extrait du compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, Picard, Paris, 1894, pp. 1-20.

¹⁵ Pour des études récentes, voir par exemple, D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, thèse dactyl., Lyon III, 1971, 467 p. ; F. Hage-Chahine, *Les conflits dans l'espace et dans le temps en matière de prescription*, Dalloz, coll. Bibliothèque de droit international privé, Paris, 1977, 361 p. ; M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1986, 245 p. ; A. Outin-Adam, *Essai d'une théorie des délais en droit privé. Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit*, thèse dactyl., Paris II, 1986 ; S. Fournier, *Essai sur la notion de prescription en matière civile*, thèse dactyl., Grenoble, 1992, 445 p. ; M. Bruschi, *La prescription en droit de la responsabilité civile*, Economica,

domine toute la matière, du droit des obligations – sa terre d'élection – au droit des biens, en passant par le droit du travail ou le droit commercial. En droit pénal¹⁶, malgré les réticences suscitées par l'oubli¹⁷, elle efface l'action publique¹⁸ comme la peine du condamné¹⁹, sauf à ce que le temps de l'Histoire s'immiscie dans le temps juridique, en imposant l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité²⁰.

4. Elle n'a, en revanche, pas fait l'objet d'une analyse détaillée en droit public interne, à tel point qu'elle y serait même un « *impensé* »²¹. Cela signifie-t-il pour autant que la prescription n'a pas sa place en droit public ? Serait-elle rétive aux rapports juridiques établis entre personnes publiques et particuliers au motif que la continuité de l'Etat écarterait le droit à l'oubli ? Bien que le temps de l'administration ne soit assurément pas celui des particuliers, la prescription joue son rôle en droit public. Selon une maxime que reprendra G. Jèze, elle constitue finalement *la patrona generis humani*²² grâce à l'effet consolidateur du temps. Sa portée pourra être appréciée après en avoir précisé les contours de la notion (§1) et délimité le domaine de cette étude (§2). Une fois ces préalables posés, seront présentés la méthode et les objectifs de la recherche (§3).

coll. Droit civil, Paris, 1997, 365 p. ; S. Cattelet, *Réflexions sur les sources de la prescription extinctive*, thèse dactyl., Rouen, 2000, 370 p. ; A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2010, 542 p. ; J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc.

¹⁶ Voir B. Bouloc, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 23^{ème} éd., 1098 p., spéc. pp. 179-205 ; J. Buisson et S. Guinchard, *Procédure pénale*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 9^{ème} éd., 1633 p., spéc. p. 910-935 ; J. Pradel, *Procédure pénale*, Cujas, coll. Référence, Paris, 2013, 17^{ème} éd., 975 p., pp. 192-208.

¹⁷ H. Matsopoulou, « L'oubli en droit pénal », in *Mélanges dédiés à Bernard Bouloc. Les droits et le Droit*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 771-806, spéc. p. 775-788 ; F. Ost, *Le temps du droit*, préc., pp. 140-143.

¹⁸ Voir B. Bouloc, « Remarques sur l'évolution de la prescription de l'action publique », in *Propos impertinents de droit des affaires. Mélanges en l'honneur de Christian Gavaldà*, Dalloz, Paris, 2001, pp. 57-68.

¹⁹ Article 132 du Code de procédure pénale.

²⁰ Sur ce point, voir C. Lombois, « Un crime international en droit positif français. L'apport de l'affaire Barbie à la théorie française du crime contre l'Humanité », in *Mélanges en l'honneur d'André Vitu. Droit pénal contemporain*, Cujas, Paris, 1989, pp. 367-388 ; A. Laquière, « Le débat sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité », *Droits*, 2000, pp. 19-77. Sur cette question en droit pénal international, voir V. Malabat, « Prescription et imprescriptibilité des infractions internationales », in H. Ascencio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2012, 2^{ème} éd., pp. 573-591.

²¹ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 25-33, spéc. p. 33.

²² G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif. La technique du droit public français*, Tome I, 1925, 3^{ème} éd., rééd., Dalloz, Paris, 2005, 443 p., spéc. p. 72, note 1. La formule complète, « *Praescriptio est patrona generis humani ad utilitatem publicam introducta* », est attribuée à Cassiodore (485-580).

§ 1 – Objet de l'étude : la prescription extinctive

5. Il est classique de distinguer le temps qui construit du temps qui détruit, soit la prescription acquisitive de la prescription extinctive. Reposant toutes les deux sur l'écoulement du temps, doivent-elles être traitées de concert ou, au contraire, être clairement distinguées ? En droit privé, au terme d'une longue évolution historique, le Code civil a définitivement entériné la dissociation de la prescription acquisitive et de la prescription extinctive. Cette distinction se retrouve en droit public où elle est renforcée, les deux prescriptions n'y jouant pas un rôle équivalent. Pour une meilleure protection de l'administration dans la réalisation de ses missions de service public, la prescription acquisitive est largement exclue des rapports entre personnes publiques et particuliers (A). La prescription extinctive, pourtant déconsidérée, y tient en revanche une place importante qui incite à son étude spécifique (B).

A. LA PLACE LIMITEE DE LA PRESCRIPTION ACQUISITIVE EN DROIT PUBLIC

6. La dissociation de la prescription acquisitive et de la prescription extinctive résulte de l'évolution de l'institution à travers l'histoire (1). La même distinction existe en droit public où elle est encore plus prégnante en raison du rôle résiduel joué par la prescription acquisitive (2).

1. La dissociation de la prescription extinctive et de la prescription acquisitive dans le Code civil

7. L'histoire de la prescription acquisitive et de la prescription extinctive, aux origines romaines communes²³, a été celle d'une séparation progressive jusqu'à une rupture définitive entérinée par la loi du 17 juin 2008²⁴. La République romaine ne connaissait qu'une sorte de prescription, l'*usucapio*, permettant au possesseur d'acquérir un véritable droit de propriété. Ce mécanisme entraînait un effet à la fois acquisitif et extinctif à l'égard du propriétaire. Les obligations ne pouvant s'éteindre par l'effet du temps, le droit romain primitif ne

²³ Sur ce point, voir E. Chevreau, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, De Boccard, Paris, 2006, 353 p.

²⁴ Loi n°2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, *J.O.R.F.* du 18 juin 2008, p. 9856.

reconnaissait pas la prescription extinctive²⁵. Sous le Haut-Empire, vers 200 après J.-C, à côté de l'*usucapio*, est apparue la *longi temporis praescriptio* autorisant le possesseur à contester en justice le droit d'un propriétaire. Contrairement à l'*usucapio*, son bénéfice était étendu à l'ensemble du monde romain²⁶. Sous le Bas-Empire, *usucapio* et *longi temporis praescriptio* ont été complétés par la *longissimi temporis praescriptio*, dont les conditions de réalisation (absence de juste titre et de bonne foi) étaient plus souples. L'effet acquisitif en faveur du possesseur s'est progressivement séparé de l'effet extinctif envers le propriétaire. Cette dissociation a finalement permis d'étendre la prescription aux droits personnels sans condition de possession prolongée, impossible faute de bien. Le Code théodosien de 424 a consacré le double effet de la prescription, acquisitif et extinctif à l'égard des droits réels et uniquement extinctif des droits personnels. En 531, c'est à Justinien que l'on doit l'opposition systématique de la prescription acquisitive et de la prescription extinctive entre droits réels et droits personnels²⁷. Du V^{ème} au XVIII^{ème} siècle, l'institution se retrouvera de manière plus ou moins unitaire dans les différents droits, écrits comme coutumiers²⁸. A la fin de l'Ancien Régime, la prescription avait largement perdu de sa cohérence. Devenue « *une prescription judiciaire* »²⁹, selon le mot de J. Carbonnier, elle devait être réorganisée par l'œuvre fondatrice de la Révolution.

8. Le Code civil entreprit donc de légaliser la prescription pour rétablir l'égalité entre les citoyens. Inspirés par le droit romain³⁰, ses rédacteurs reprirent la séparation de la prescription acquisitive et de la prescription extinctive opérée par Justinien, sans toutefois les dissocier formellement³¹. L'ancien Titre XX du Code Napoléon réunissait ainsi les deux mécanismes sous le même intitulé « *De la prescription et de la possession* ». La différence des temporalités de ces deux prescriptions ressortait de la définition donnée par l'ancien article

²⁵ L. Boyer et B. Starck, *Régime des obligations*, Litec, Paris, 1999, 6^{ème} éd., 382 p., spéc. pp. 153-154.

²⁶ Sur ce point, R. Dareste, « De la prescription en droit civil », préc., p. 4.

²⁷ Sur ce point, E. Chevreau, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, préc., pp. 138-147.

²⁸ Sur l'évolution de la prescription après les invasions barbares, au Moyen-âge, puis dans la France du XV^{ème} au XVIII^{ème} siècle, voir R. Dareste, « De la prescription en droit civil », préc., pp. 9-14.

²⁹ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », *R.T.D. Civ.*, 1952, pp. 171-181, spéc. p. 180. Dans le même sens, A. Bénabent, *Droit civil. Les obligations*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2010, 12^{ème} éd., 718 p., spéc. p. 637.

³⁰ E. Chevreau, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, préc. pp. 145. En 1894, R. Dareste écrivait que « *les Constitutions de 424 et 531 ont fondé un système qui a eu l'heureuse fortune de se maintenir en vigueur jusqu'à nos jours, du moins dans ce qu'il a d'essentiel* » (R. Dareste, « De la prescription en droit civil », préc., p. 5).

³¹ La prescription extinctive occupe une place importante dans les travaux préparatoires du Code civil car le temps juridique destructeur est un précieux allié des révolutionnaires dans l'entreprise de refondation de la société civile. Sur ce point A. Cabanis, « L'utilisation du temps par les rédacteurs du Code civil », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, P.U.S.S., Toulouse, 1981, pp. 171-183, spéc. p. 175.

2219 du Code civil : « *La prescription est un moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, et sous les conditions déterminées par la loi* ». Une partie de la doctrine civiliste du XIX^{ème} siècle systématisa cette distinction établie par les rédacteurs du Code civil. En particulier, C. Aubry et F.-C. Rau ont ardemment défendu et fait progresser la thèse dualiste, en limitant la prescription acquisitive au domaine des droits réels et la prescription extinctive à celui des droits personnels³². Malgré quelques tentatives contemporaines cherchant à unifier les deux prescriptions au sein d'une même institution³³, prescriptions extinctive et acquisitive restent structurellement différentes, l'une permettant d'acquérir, l'autre de se libérer³⁴. En ce sens, un autre courant doctrinal incitait à séparer clairement les deux prescriptions, tant leurs régimes sont divergents³⁵. Le législateur de 2008 s'est engagé dans cette voie en parachevant plus de deux mille ans d'histoire³⁶. Le Code civil contient désormais un Titre XX et un Titre XX bis, respectivement intitulés « *De la prescription extinctive* » et « *De la possession et de la prescription acquisitive* ».

9. Cette dissociation historique justifie une analyse disjointe des prescriptions acquisitive et extinctive. Ce traitement différencié s'impose plus encore en droit public en raison de la place limitée tenue par la prescription acquisitive dans les rapports administratifs.

³² Voir N. Kanayama, « Les civilistes français et le droit naturel au XIX^{ème} siècle. A propos de la prescription », *R.H.F.D.*, 1989, pp. 129-154, spéc. pp. 145-151. Cette présentation occulte cependant la possible application de la prescription extinctive à des droits réels, telle la perte d'une servitude par son non-usage.

³³ S. Fournier et F. Zénati, « Essai d'une théorie unitaire de la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1996, pp. 339-353. Reprenant les conclusions de la thèse de S. Fournier (S. Fournier, *Essai sur la notion de prescription en matière civile*, préc.), ces auteurs considèrent que prescription extinctive et acquisitive s'unissent dans la possession : « *le fait pour un débiteur de ne pas être poursuivi le met en situation de posséder le droit du créancier et, par suite, de posséder sa libération* » (S. Fournier et F. Zénati, « Essai d'une théorie unitaire de la prescription », préc., p. 340). Une autre conception unitaire a plus récemment été proposée par A. Collin qui défend l'identité des deux institutions reposant sur la force conjuguée de l'apparence et du temps afin de résoudre les contradictions de fait prolongées (A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., pp. 152-158).

³⁴ Voir S. Amrani-Mekki, « Le modèle de la prescription extinctive dans le Code civil », in T. Revet (dir.), *Code civil et modèles. Des modèles du Code au Code comme modèle*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de l'institut André Tunc, Paris, 2005, pp. 75-98, spéc. p. 80.

³⁵ A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.*, 2007, pp. 1800-1804, spéc. p. 1802.

³⁶ Voir les travaux préparatoires, et en particulier L. Béteille, Rapport n°83 (2007/2008) présenté au Sénat, pp. 22-23.

2. *Le renforcement de la distinction en droit public : la limitation de la prescription acquisitive*

10. Aux termes de l'article 2258 du Code civil, la prescription acquisitive est désormais définie comme « *un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* ». En 1959, étudiant la prescription en droit administratif, A. Heurté avait constaté que « *la prescription acquisitive du Code civil [...] ne tient qu'une place des plus restreintes en droit administratif, où son existence ne peut même pas être établie avec certitude* »³⁷. Cette conclusion, même si elle mérite d'être nuancée, se vérifie toujours cinquante ans plus tard.

11. La principale limite à l'épanouissement de la prescription acquisitive réside dans l'affirmation séculaire de l'imprescriptibilité du domaine public. Cette dernière, souvent présentée comme une conséquence de l'inaliénabilité du domaine public,³⁸ apparaît plutôt comme son corollaire. Inaliénabilité et imprescriptibilité entretiennent un lien de complémentarité plus que de subordination³⁹. Ainsi que l'a démontré C. Lavalie, « *l'imprescriptibilité [...] protège davantage le domaine contre les tiers alors que l'inaliénabilité vise plutôt à protéger contre les rois* »⁴⁰. Certains auteurs vont jusqu'à considérer que « *l'imprescriptibilité est beaucoup plus protectrice du domaine public que l'inaliénabilité, la prescription étant plus dangereuse – parce que plus sournoise, plus difficile à constater – que les aliénations volontaires opérées par l'administration* »⁴¹.

12. Apparu sous l'Ancien Régime, le principe d'imprescriptibilité a été posé par l'édit de Colbert en 1667⁴². Il venait ainsi en renfort de la règle de l'inaliénabilité fixée par l'édit de Moulins en 1566 destiné à protéger le domaine de la Couronne. Un temps écarté par le droit intermédiaire de la Révolution, ce principe a été de nouveau systématisé par la doctrine au

³⁷ A. Heurté, « La prescription en droit administratif », préc., p. 9.

³⁸ J.-M. Auby, P. Bon et J.-B. Auby, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Précis, 2011, 6^{ème} éd., 742 p. spéc. p. 168.

³⁹ C. Lavalie, « L'imprescriptibilité du domaine public », *R.F.D.A.*, 1985, pp. 27-44, spéc. p. 29 ; P. Godfrin et M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 10^{ème} éd., 473 p., spéc. p. 201.

⁴⁰ C. Lavalie, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 28.

⁴¹ J. Dufau, *Le domaine public*, Le Moniteur, Paris, 2001, 5^{ème} éd., 574 p., spéc. pp. 214-215 ; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tome II, L.G.D.J., Paris, 2011, 14^{ème} éd., 686 p., spéc. p. 201.

⁴² Voir C. Lavalie, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., pp. 28-31

début du XIX^{ème} siècle. Depuis, l'imprescriptibilité du domaine public a continué d'être progressivement, mais vigoureusement, réaffirmée par le Conseil d'Etat. Dans l'arrêt *Cazeaux*⁴³, du 13 octobre 1967, la Haute juridiction a constaté que des terrains appartenant au domaine public maritime depuis le XIX^{ème} siècle étaient toujours la propriété de l'Etat. Il importait peu qu'ils aient fait l'objet d'endigage sans concession préalable, que les autorités publiques aient autorisé des travaux, qu'elles aient renoncé à plusieurs reprises à revendiquer ces terrains, et qu'elles aient confirmé des bornages anciens ne correspondant pas à la délimitation du domaine public maritime réalisée au XIX^{ème} siècle. Pour le juge, ces terrains, « *faisant partie du domaine public, étaient inaliénables et imprescriptibles* », ne pouvaient à ce titre faire l'objet d'une appropriation privée par possession prolongée. Le législateur a d'abord traduit ce principe dans le Code du domaine de l'Etat⁴⁴ avant de le reprendre à l'article L. 3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques selon lequel « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* »⁴⁵. L'imprescriptibilité est donc fondée sur l'affectation des biens du domaine public.

13. Cette règle a en premier lieu pour objet d'interdire l'acquisition des biens du domaine public immobilier par usucapion. Le particulier ne peut acquérir ni droit de propriété, ni droits réels démembres, ni servitude sur le domaine public⁴⁶. Autrement dit, même la possession d'un particulier remplissant les conditions de l'article 2261 du Code civil⁴⁷ ne peut lui permettre de devenir propriétaire⁴⁸. L'imprescriptibilité protège l'administration même lorsque la délimitation du domaine public résulte d'une erreur de celle-ci⁴⁹.

⁴³ C.E., Sect., 13 octobre 1967, *Cazeaux, Rec.*, p. 368 ; *R.D.P.*, 1968, p. 887, note M. Waline ; *G.D.D.A.B.*, 2013, 1^{ère} éd., n°82. Voir également C.E., Sect., 10 juillet 1970, *Société civile du domaine de Suroît, Rec.*, p. 481.

⁴⁴ Article L. 52 du Code du domaine de l'Etat : « *Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles* ». Antérieurement au Code général de la propriété des personnes publiques, pour les collectivités locales et leurs établissements publics, voir l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation, J.O.R.F.* du 6 janvier 1988, p. 208.

⁴⁵ Il est également mentionné à l'article L. 1311-1 du Code général des collectivités territoriales ainsi qu'à l'article L. 6148-1 du Code de la santé publique.

⁴⁶ C.E., 17 avril 1869, *Lachaud, Rec.*, p. 387.

⁴⁷ Article 2261 du Code civil : « *Pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire* ».

⁴⁸ C.E., 8 octobre 1975, *Société « Maine Côte d'argent »*, Req. n°90224, inédit ; *Dr. adm.*, 1975, comm. 359 ; C.E., 5 novembre 1975, *Govys, Rec.*, p. 541.

⁴⁹ C.E., 27 mai 1988, *Brisse, Rec. Tab.*, p. 777.

14. L'imprescriptibilité du domaine public engendre également l'interdiction d'exercer contre l'administration l'action possessoire prévue par l'article 2278 du Code civil⁵⁰. En définissant cette voie de droit, l'article 1264 du Code de procédure civile fait état de cette exclusion, précisant que, « *sous réserve du respect des règles concernant le domaine public, les actions possessoires sont ouvertes dans l'année du trouble à ceux qui, paisiblement, possèdent ou détiennent depuis au moins un an* ». Dans une décision du 24 février 1992⁵¹, le Tribunal des conflits a clairement formulé l'éviction des actions possessoires en rappelant que « *du fait de l'imprescriptibilité et de l'inaliénabilité du domaine public, aucune possession utile ne peut être opposée à la libre disposition par l'autorité domaniale, d'un élément de ce domaine* ». En réalité, sur les trois actions possessoires que sont la complainte, la dénonciation de nouvel œuvre et la réintégrande⁵², seule l'une d'entre elles peut exceptionnellement être utilisée. Dans cette même décision en effet, le Tribunal des conflits a précisé que le possesseur d'un bien du domaine public pouvait exercer une action en réintégration lorsque l'administration a commis une voie de fait en expulsant un occupant. Cette action est ouverte au particulier pour que « *le juge de l'action possessoire [puisse] réintégrer l'occupant paisible dans la possession du bien en attendant qu'il soit statué sur le droit de propriété* »⁵³.

15. L'imprescriptibilité liée à la protection du domaine public est plus utile encore pour protéger le domaine public mobilier⁵⁴. Le Code du patrimoine rappelle que sont imprescriptibles les archives publiques⁵⁵ comme les collections des musées de France⁵⁶ ainsi que, plus généralement, tous les objets mobiliers classés au titre des monuments historiques⁵⁷. Ces dispositions interdisent au possesseur de faire valoir l'article 2276 du Code civil selon lequel « *en fait de meubles, la possession vaut titre* ». Ce même article écarte le délai de trois

⁵⁰ Article 2278 du Code civil : « *La possession est protégée, sans avoir égard au fond du droit, contre le trouble qui l'affecte ou la menace. La protection possessoire est pareillement accordée au détenteur contre tout autre que celui de qui il tient ses droits* ». Voir C. cass., Requêtes, 26 octobre 1896, *Renaud c/ Ville de Pons* ; D., 1897, I, p. 245. Pour une critique de ce rattachement à l'imprescriptibilité, voir C. Laviaille, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., pp. 38-40.

⁵¹ T.C., 24 février 1992, *Couach, Rec.*, p. 479 ; A.J.D.A., 1992, p. 327 ; chron. C. Maugué et R. Schwartz ; J.C.P. G., 1992, II, 21984, note C. Laviaille.

⁵² Sur ce point, voir F. Terré et P. Simler, *Les biens*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2010, 8^{ème} éd., 868 p., spéc. pp. 180-191.

⁵³ T.C., 24 février 1992, *Couach*, préc. ; A.J.D.A., 1992, p. 327 ; chron. C. Maugué et R. Schwartz ; J.C.P. G., 1992, II, 21984, note C. Laviaille.

⁵⁴ C. Laviaille, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 42 ; C. Chamard-Heim, « Domaine public. Indisponibilité – Inaliénabilité – Imprescriptibilité », *Jcl. Propriétés publiques*, fasc. 61, juin 2012, n°93 ; G.D.D.A.B., 1^{ère} éd., 2013, n°82-5.

⁵⁵ Article L. 212-1 du Code du patrimoine.

⁵⁶ Article L. 451-3 du Code du patrimoine.

⁵⁷ Article L. 622-13 du Code du patrimoine.

ans pour exercer l'action en revendication mobilière en cas de perte du bien⁵⁸ ; par conséquent les archives publiques détenues par une personne privée « *peuvent faire l'objet d'une revendication perpétuelle par l'Etat* »⁵⁹.

16. Seuls les biens publics appartenant au domaine privé de l'administration sont en principe susceptibles d'usucapion par le particulier. La vérification des conditions nécessaires à sa réalisation relève néanmoins du juge judiciaire⁶⁰ en raison de sa compétence en matière de domanialité privée. La possibilité de prescrire sur le domaine privé de l'administration a pourtant fait l'objet de plusieurs critiques au regard de l'incohérence du droit positif. Alors que l'imprescriptibilité est censée protéger l'affectation, de nombreux biens du domaine privé, affectés au public ou au service public ne bénéficient pas de cette protection. Cette distorsion est flagrante à propos des chemins ruraux qui appartiennent au domaine privé de l'administration en vertu de la loi⁶¹. Selon C. Laviaille, « *il est difficile de comprendre pourquoi les chemins ruraux affectés à la circulation publique peuvent être prescrits et non les autres voies communales* »⁶². En pratique, l'acquisition des chemins ruraux fréquentés par le public sera toutefois impossible, la possession ne pouvant pas être continue, non interrompue, paisible, publique et faite à titre de propriétaire, ainsi que l'exige l'article 2261 du Code civil. Même sur le domaine privé, théoriquement prescriptible, la prescription acquisitive n'a qu'une place limitée⁶³. Afin de pallier ces inconvénients, une proposition de loi⁶⁴ avait été déposée devant l'Assemblée nationale en 2005 visant à étendre l'imprescriptibilité à l'ensemble des biens appartenant au domaine privé des collectivités

⁵⁸ Par exemple, C. cass., crim., 4 février 2004, *Ville Roubaix*, *Bull. crim.*, 2004, n° 34 ; *J.C.P. G.*, 2004, IV, 1588.

⁵⁹ C.E., 9 novembre 2011, *ministre de la Défense, c/ Murat de Chasseloup-Laubat*, *Rec. Tab.*, p. 922; *Dr. adm.*, 2012, n°2, comm.12, note S. Gilbert.

⁶⁰ C.E., 29 novembre 1918, *Youcef ben Hadj Ali*, *Rec.*, p. 1059.

⁶¹ Article L. 2212-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. Les chemins ruraux sont donc susceptibles d'être acquis par prescription trentenaire. Voir Rép. min., n° 63769, *J.O.A.N.* du 7 juin 2005, p. 5963. Sur le régime ambigu de la prescription des chemins ruraux, voir C. Laviaille, « La fin des chemins ruraux », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome I, P.U.S.S., Toulouse, 1986, pp. 449-478, spéc. pp. 458-459.

⁶² C. Laviaille, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 36.

⁶³ De façon encore plus incohérente, les mêmes biens du domaine privé ne sont pas toujours soumis au même régime de prescription. Ainsi l'article L. 2212-1 du Code général de la propriété des personnes publiques fait entrer dans le domaine privé, en plus des chemins ruraux, les bois et forêts relevant du régime forestier. Alors que les bois et forêts du territoire métropolitain sont prescriptibles, ceux des collectivités de La Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique ou de Mayotte sont imprescriptibles. Voir les articles, L. 271-1, L. 273-1, L. 274-1 et L. 275-2 du Code forestier.

⁶⁴ Voir la proposition de loi n°2584 déposée le 13 octobre 2005 par M. Alain Merly *tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales*. Le texte fut abandonné après sa première lecture à l'Assemblée nationale.

territoriales et de leurs établissements publics. Elle ne fut toutefois pas adoptée⁶⁵. En l'état actuel du droit, l'imprescriptibilité, protégeant l'affectation du bien, reste principalement limitée au domaine public, mais l'affectation de certains biens du domaine privé empêche en pratique toute prescription acquisitive.

17. En définitive, seule la constitution du patrimoine de l'administration, relevant de son domaine privé, peut se faire grâce à la prescription acquisitive⁶⁶. Autrement dit, les personnes publiques ont la faculté de se prévaloir d'une possession prolongée sur une propriété privée pour que celle-ci devienne propriété publique⁶⁷. Ce moyen d'acquisition reste toutefois d'une portée pratique limitée car l'administration, pour constituer son patrimoine, conclut majoritairement des contrats d'achat ou utilise ses prérogatives exorbitantes⁶⁸, comme le transfert à l'Etat des successions en déshérence⁶⁹ ou le transfert aux communes des biens sans maître⁷⁰ et surtout l'expropriation.

18. En droit public la prescription acquisitive a donc une place réduite, à l'inverse de celle, très conséquente, bien que souvent déconsidérée, occupée par la prescription extinctive.

⁶⁵ Voir J. Moreau, « Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et de leurs groupements », *Collectivités territoriales Intercommunalité*, 2006, n° 1, fiche 1, pp. 23-24.

⁶⁶ Sur ce point, voir J.-M. Auby, « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », *E.D.C.E.*, 1958, pp. 35-57, spéc. p. 43.

⁶⁷ Voir par exemple, C. cass., 20 mai 1889 ; S., 1891, I, p. 511 ; C.A. Bastia, 26 octobre 2005, *Département de Haute Corse*, Req. n°03/01161 : « Mais attendu que l'article 2227 du code civil dispose : l'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer ; qu'il en est de même des autres collectivités locales ; attendu que le Département de Haute Corse démontre par les pièces qu'il produit aux débats qu'il a concédé des contrats successifs de concession depuis 1948, soit depuis plus de trente ans ; qu'il justifie ainsi qu'il a acquis les biens immobiliers litigieux par usucapion » ; C.A.A. Marseille, 27 novembre 2003, *ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement*, Req. n°99MA01297, inédit ; C.A.A. Marseille, 19 juin 2008, *Commune de Pomy*, Req. n°06MA03385, inédit ; C.A.A. Marseille, 4 décembre 2006, *Copropriété « Les Néréides »*, Req. n°04MA00084, inédit ; C.A.A. Nancy, 5 novembre 2011, *S.C.I. Antoine*, Req. n°10NC01478, inédit.

⁶⁸ Sur ce point, voir N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 688 p., spéc. pp. 136-137.

⁶⁹ Article L. 1122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques : « Par application des dispositions des articles 539 et 768 du code civil, l'Etat peut prétendre aux successions des personnes qui décèdent sans héritiers ou aux successions qui sont abandonnées, à moins qu'il ne soit disposé autrement des biens successoraux par des lois particulières.

Conformément à l'article 724 du code civil, l'Etat doit demander l'envoi en possession selon les modalités fixées au premier alinéa de l'article 770 du même code ».

⁷⁰ Article L. 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques : « Sont considérés comme n'ayant pas de maître les biens autres que ceux relevant de l'article L. 1122-1 et qui : 1° Soit font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ; 2° Soit sont des immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription ».

B. LA PLACE DECONSIDEREE DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE EN DROIT PUBLIC

19. La prescription extinctive en droit public n'a fait l'objet que de rares études. Aussi est-il possible de se demander si ce silence ne reflète pas implicitement l'inexistence d'un tel sujet. En réalité, il ressort de l'analyse du droit positif qu'elle connaît un développement croissant dont il convient de retracer brièvement les étapes (1) avant de cerner les contours de cette prescription extinctive (2).

1. *Le développement de la prescription extinctive en droit public*

20. Le contraste entre la place accordée à la prescription extinctive dans la littérature publiciste et son rôle dans le droit positif est saisissant. On peut s'interroger sur les raisons de ce silence doctrinal (a) qui s'oppose à l'ampleur de la législation en la matière (b).

a) Les raisons du silence doctrinal

21. Le constat dressé par J. Moreau à propos de la prescription quadriennale des dettes publiques peut être étendu plus généralement à la prescription extinctive : elle « *ne passionne guère la doctrine de droit administratif* »⁷¹.

22. Ce silence, tranchant singulièrement avec son traitement dans les autres branches du droit, a une première explication historique. Il est compréhensible que les auteurs de l'Ancien droit n'aient pas accordé d'attention particulière à la prescription extinctive dans la mesure où le droit public était intrinsèquement gouverné par l'imprescriptibilité⁷². Cependant, cette situation a profondément changé avec l'entrée en vigueur du Code civil. Son adoption a conduit ses rédacteurs à consacrer un titre XX relatif à la prescription et à la possession et à étendre ces règles aux personnes publiques. L'ancien article 2227, véritable « *norme*

⁷¹ J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *J.C.P. A.*, 2009, pp. 15-20, spéc. p. 15.

⁷² G. Leyte, « Prescriptibilité et imprescriptibilité dans l'Ancien droit public français (XVI^{ème} – XVIII^{ème}) », *Droits*, n°31, 2000, pp. 3-18. La référence au droit public sous l'ancien droit, différente de la signification actuelle, renvoie conjointement au pouvoir de Justice et de Police. Voir G. Bigot, « La difficile distinction droit public / droit privé dans l'Ancien droit : l'exemple du droit administratif », *Droits*, 2003, n°33, pp. 97-111.

d'assimilation »⁷³, disposait ainsi que « *l'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* ».

23. A partir de 1804, tous les éléments utiles à une étude étaient donc réunis, car sur ce point et pendant un peu plus de deux cents ans, le Code civil était une source formelle du droit public de la prescription extinctive. En faisant l'exégèse de ce pan de la théorie générale des obligations dans les cours de Code civil, la doctrine privatiste du XIX^{ème} siècle a rapidement pris conscience de ce changement. Ainsi, des auteurs appartenant à la « *génération née avec le Code et qui lui voue une admiration sans réserve* »⁷⁴, comme R. Troplong⁷⁵ ou V. Marcadé⁷⁶, accordaient des développements substantiels aux conséquences de l'extension de la prescription aux personnes publiques⁷⁷.

24. A l'inverse, on ne trouve que peu de traces de la prescription extinctive dans les écrits de la doctrine publiciste du XIX^{ème} siècle. Ceci s'explique certainement par le fait que malgré un terrain juridique renouvelé par la Révolution, les auteurs, essentiellement praticiens⁷⁸, se sont attachés dans un premier temps à divulguer et à organiser le droit public autour des matières administratives⁷⁹. Dans cette entreprise, ils ne changèrent guère leur cadre d'analyse par rapport à leurs prédécesseurs de l'Ancien droit⁸⁰. Par exemple, dans les ouvrages de L.-M. Cormenin⁸¹ ou J.-M. de Gérando⁸², la prescription extinctive est rapidement citée au titre des dispositions du droit commun applicables à l'administration, mais elle n'y est pas étudiée. Simplement, la volonté de présenter et d'inventorier les règles de droit public les a-t-elle amenés à rédiger quelques passages sur les déchéances des pensions⁸³ ou la déchéance

⁷³ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 25.

⁷⁴ J. Gaudemet, *Les naissances du droit. Le temps, le pouvoir et la science*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2006, 4^{ème} éd., 389 p., spéc. p. 372.

⁷⁵ R. Troplong, *Commentaire du Titre XX du Livre III du Code napoléon. De la prescription*, Hingray, Paris, 1857, 4^{ème} éd., 731 p.

⁷⁶ V. Marcadé, *Explication théorique et pratique du Code civil. De la prescription*, Tome XII, Delamotte, Paris, 1874, 7^{ème} éd., 452 p.

⁷⁷ *Idem*, pp. 65-79.

⁷⁸ Il a toutefois été montré qu'à côté des praticiens liés aux juridictions administratives, il y a une place pour une véritable doctrine dans les facultés de droit dans les deux premiers tiers du XIX^{ème} siècle. Sur ce point, voir M. Touzeil-Divina, *La doctrine publiciste 1800-1880*, La mémoire du droit, Paris, 2009, 309 p.

⁷⁹ Voir M. Hauriou, « De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII », *R.G.A.*, 1892, Tome II, pp. 385-403 et Tome III, pp. 15-28, spéc. p. 388.

⁸⁰ Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Panthéon-Assas, Paris, 2003, 878 p., spéc. pp. 349-374.

⁸¹ L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, Tome II, Thorel et Pagnerre, Paris, 1840, 5^{ème} éd., 598 p., spéc. p. 11.

⁸² J.-M. de Gérando, *Institutes du droit administratif français ou Eléments du Code administratif*, Tome I, Nève, Paris, 1829, 464 p., spéc. p. 64.

⁸³ *Idem*, pp. 335-336.

quinquennale, ancêtre de l'actuelle prescription quadriennale⁸⁴. Cette dernière règle historiquement inscrite dans la comptabilité publique, propre à l'administration, était le plus souvent relevée comme un privilège accordé à l'Etat. Même lorsque les concepts du droit civil ont été transitoirement utilisés afin de tenter d'organiser le droit public⁸⁵, aucune référence ne fut faite à l'institution. Chez les auteurs les plus novateurs⁸⁶, ayant construit le plan de leur ouvrage autour de celui du Code civil, à l'exemple d'A. Batbie, la prescription ne demeure présentée qu'à travers la déchéance quinquennale ou les déchéances de pensions⁸⁷. Seuls R. Dareste⁸⁸, ou moins significativement L. Aucoc⁸⁹, font figure d'exception en consacrant de plus longs développements aux conséquences de l'extension des règles de prescription du Code civil à l'administration.

25. Mais l'entreprise fut éphémère et la volonté de juridicisation de cette branche du droit a été recherchée, depuis E. Laferrière, et plus encore avec M. Hauriou, non plus dans les instruments privatistes, mais dans « *les entrailles mêmes du droit public* »⁹⁰. A partir de ce « *temps des cathédrales* »⁹¹, la doctrine universitaire devait « *développ[er] une identité propre au droit administratif [...] construit contre le droit privé* »⁹². Dans cette construction dogmatique⁹³, le droit administratif a servi de « *matrice à l'autonomie du droit public* »⁹⁴.

⁸⁴ L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, Tome II, préc., pp. 11-16. M. Hauriou avançait que les contestations relatives aux déchéances imposées aux créanciers et aux fournisseurs de l'Etat, avant l'apparition de la déchéance quinquennale en 1831, a permis de développer, pendant la période secrète, les bases de la jurisprudence administrative (M. Hauriou, « De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII », préc., p. 390).

⁸⁵ M. Hauriou, « De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII », préc., p. 20.

⁸⁶ Sur ce point, voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., pp. 374-391.

⁸⁷ A. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Tome I, Cotillon, Paris, 1862, 496 p., spéc. pp. 391-393 ; A. Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Tome VII, Cotillon, Paris, 770 p., spéc. pp. 381-386.

⁸⁸ R. Dareste, *La justice administrative en France ou Traité du contentieux de l'Administration*, Durand, Paris, 1862, rééd., La mémoire du droit, Paris, 2012, 688 p., spéc. pp. 286-300. Sur cet auteur et son innovation dans la présentation du droit administratif, voir B. Plessix, « Rodolphe Dareste ou le droit administratif vu par un avocat aux Conseils érudits au XIX^{ème} siècle », *R.H.F.D.*, 2004, n°24, pp. 65-97.

⁸⁹ L. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Tome II, Dunod, Paris, 1870, 540 p., spéc. pp. 75-80.

⁹⁰ F. Larnaude, « Préface », in P. Laband, *Le droit public et l'Empire allemand*, Tome I, Girard et Brière, Paris, 1900, pp. V-XIX, spéc. p. XIV : « *Pour tout dire, je crois qu'il est possible d'introduire dans le droit public la dogmatique juridique sans copier servilement le droit privé. Le droit public a lui aussi ses principes, ses théories juridiques, toute la difficulté consiste à la dégager ou à les construire* ». Prônant le même éloignement du droit privé, voir également F. Larnaude, « Notre programme », *R.D.P.*, 1894, pp. 1-14.

⁹¹ F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1995, 494 p., spéc. pp. 323-362. Voir également, D. Truchet, « Remarques sur la doctrine en droit administratif », in *Mélanges Paul Amssek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 769-777, spéc. p. 771.

⁹² X. Bioy, « L'identité disciplinaire du droit public. L'ipse et l'idem du droit public... », in X. Bioy (dir.), *L'identité du droit public*, L.G.D.J./P.U.S.S., Paris/Toulouse, 2011, pp. 13-38, spéc. p. 25.

⁹³ Sur ce point, voir E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2010, 662 p., spéc. pp. 228-235.

Ceci explique à nouveau le silence conservé à propos d'une institution trop fortement marquée par les traits du droit privé. Un juriste comme G. Jèze, véritable chef de file de l'École du service public⁹⁵, a été jusqu'à affirmer, en contradiction avec le droit positif, qu'« *en droit public français, on n'applique pas les textes mêmes du Code civil ou des lois de droit privé [...], on s'inspire seulement des idées générales qui justifient ces textes, en les combinant avec les nécessités du fonctionnement régulier et continu des services publics* »⁹⁶. Ce rejet volontaire du droit privé explique également que le seul renvoi retrouvé à la prescription passe une nouvelle fois par la mention de la déchéance quinquennale, archétype de la prérogative de puissance publique. Ainsi, dès les premières éditions de son précis, M. Hauriou classait la déchéance quinquennale parmi les « *privileges des personnes administratives pour les dettes résultant des opérations de puissance publique* »⁹⁷.

26. Cette tentative d'explication historique ne renseigne cependant pas sur le silence des auteurs modernes. Le droit public, considéré comme autonome depuis le « *mythe fondateur* »⁹⁸ de la décision *Blanco*⁹⁹, a vu ses particularités confrontées aux règles du droit privé. A partir des années 1940, sur fond de débat idéologique¹⁰⁰, une partie des auteurs

⁹⁴ O. Beaud, « La distinction entre droit public et droit privé : un dualisme qui résiste aux critiques », in J.-B. Auby et M. Freedland (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques. The public Law / Private Law Divide : une entente assez cordiale*, Panthéon-Assas, Paris, 2004, pp. 29-46, spéc. p. 42.

Quelques années plus tard, la doctrine publiciste, et en particulier L. Trotabas, élabore l'autonomie du droit fiscal par analogie avec la construction de l'autonomie du droit administratif (L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *R.S.L.F.*, 1928, pp. 201-236). Voir la réplique donnée par F. Gény, « Le particularisme du droit fiscal », *R.T.D. Civ.*, 1931, pp. 797-833.

⁹⁵ Entendue comme désignant les auteurs faisant de cette notion le critère d'application d'un droit spécial aux activités administratives. En ce sens, F. Melleray, « Ecole de Bordeaux, école du service public et école du guiste. Proposition de distinction », *R.D.P.*, 2001, pp. 1887-1905.

⁹⁶ G. Jèze, « De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public », *R.D.P.*, 1923, pp. 5-22, spéc. p. 5. Da sa préface à ses *Principes généraux du droit administratif*, G. Jèze témoigne de cette volonté de s'émanciper de la dogmatique privatiste. Il affirme qu'il est impossible de « *résoudre les problèmes du droit public par les solutions juridiques imaginées pour résoudre les relations entre particuliers* » (G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Tome I, préc., p. XV).

⁹⁷ M. Hauriou, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose et Forcel, Paris, 1893, 2^{ème} éd., 759 p., spéc. p. 544 ; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome III, De Boccard, Paris, 1930, 3^{ème} éd., 856 p., spéc. pp. 430-433.

⁹⁸ G. Bigot, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 527-536. Reconnaisant le caractère mythique de l'arrêt, D. Truchet affirme qu'« *on voit en lui l'acte de naissance du droit administratif* » (D. Truchet, *Droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 5^{ème} éd., 476 p., spéc. p. 37).

⁹⁹ T.C., 8 février 1873, *Blanco, Rec.*, 1^{er} supplément, p. 61, concl. David.

¹⁰⁰ En témoigne la passe d'armes entre publicistes et privatistes dans les années 1940. Voir L. Mazeaud, « Défense du droit privé », *D.*, 1946, pp. 17-18 ; R. Savatier, « Droit privé et droit public », *D.*, 1946, pp. 25-28 ; J. Rivero, « Droit public et droit privé : Conquête, ou *statu quo* », *D.*, 1947, pp. 69-72 ; C. Eisenmann, « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle », *R.D.P.*, 1952, pp. 904-979. Sur cette controverse voir J. Ghestin, « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un privatiste », in P. Amselek (dir.), *La pensée de Charles Eisenmann*, Economica/P.U.A.M., Paris/Aix-en-Provence, 1986, pp. 157-165 ; J. Waline, « Droit public – droit

publicistes à l'image de R. Chapus¹⁰¹ ou J. Waline¹⁰² a cherché, dans une perspective technique, à relativiser l'autonomie du droit public¹⁰³. La présentation de la prescription extinctive aurait pu être un vecteur de remise en cause de cette autonomie en raison de la référence imposée au Code civil. Peu d'études ont cependant été consacrées au sujet. Les monographies ne concernent que la déchéance quinquennale¹⁰⁴ puis quadriennale¹⁰⁵. Et sa transformation en prescription quadriennale issue de la loi de 1968, mis à part deux importants commentaires de cette dernière¹⁰⁶, n'a pas donné lieu à un travail systématique d'ensemble¹⁰⁷. Tout au plus trouve-t-on une étude synthétique sur les prescriptions fiscales¹⁰⁸, et seuls quelques rares articles se sont attachés à décrire l'ensemble des prescriptions applicables à l'administration¹⁰⁹. Faut-il dès lors en conclure que la prescription, déconsidérée en doctrine¹¹⁰, n'aurait qu'une place réduite, limitée à la seule prescription quadriennale¹¹¹ ?

privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un publiciste », in P. Amssek (dir.), *La pensée de Charles Eisenmann*, Economica/P.U.A.M., Paris/Aix-en-Provence, 1986, pp. 147-156.

Cette défense identitaire du droit public ou du droit privé souligne que « la distinction reflète un partage politique et moral du monde, entre la sphère de l'intérêt public et la sphère de l'intérêt privé » (J.-B. Auby, « Le rôle de la distinction du droit public et du droit privé dans le droit français », in J.-B. Auby et M. Freedland (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2004, pp. 19-27, spéc. p. 21. Sur l'aspect idéologique de la distinction, voir F.-X. Testu, « La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ? », *D.*, 1998, pp. 345-355.

¹⁰¹ R. Chapus, *Responsabilité publique et responsabilité privée. (Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1954, réimp. La Mémoire du droit, coll. Faculté Jean Monet, 2010, 583 p.

¹⁰² J. Waline, *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, thèse dactyl., Paris, 1962, 347 p.

¹⁰³ A nouveau la relativisation, voire la négation, de l'autonomie du droit fiscal a suivi celle du droit administratif. Voir J. Pujol, *L'application du droit privé en matière fiscale. Recherches sur la véritable place du droit privé dans le système fiscal français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 1987, 152 p., spéc. p. 42 ; M. Cozian, « Propos désobligeant sur "une tarte à la crème". L'autonomie et le réalisme du droit fiscal », *Dr. fisc.*, 1999, n°13, pp. 530-535 ; M.-C. Bergerès, « Propos digestifs sur "une tarte à la crème". Les prérogatives de droit privé de l'administration fiscale », *Dr. fisc.*, 2000, n°40, pp. 1285-1291.

¹⁰⁴ M. Le Gouix, *De la déchéance quinquennale*, Larose, Paris, 1905, 123 p. ; G. Tabareau, *De l'extinction des dettes de l'Etat par déchéance quinquennale*, Larose et Tenin, Paris, 1906, 271 p.

¹⁰⁵ H. Henry, *La déchéance quadriennale*, thèse dactyl., Paris, 1952, 315 p.

¹⁰⁶ P. Amssek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *A.J.D.A.*, 1970, pp. 465-484 ; M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616.

¹⁰⁷ Il faut toutefois mentionner deux études détaillées dans les répertoires juridiques : A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, décembre 2003 ; A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – manquement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janvier 2004 ; E. Picard, « Prescription quadriennale », *R.D.C.A.*, janvier 2009. Pour une mise au point récente, voir J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », préc.

¹⁰⁸ R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, thèse dactyl., Paris I, 1986, 465 p.

¹⁰⁹ A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-13, spéc. p. 5 ; R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10.

¹¹⁰ Laquelle a pourtant adopté une analyse technique essentiellement centrée sur la présentation du droit positif. Sur cette tendance, voir par exemple, D. Lochak, « Les revues de droit public », in A.-J. Arnaud (dir.), *La culture juridique dans les revues juridiques françaises*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 47-57, spéc. p. 50.

¹¹¹ La prescription est le plus souvent exclusivement présentée par le biais de la prescription quadriennale dans les dictionnaires de droit administratif, lorsqu'une telle entrée existe. Voir par exemple, A. Van Lang,

Pourtant, si l'on se tourne vers le droit écrit, il paraît difficile de ne pas reconnaître la place et le rôle considérable tenus par la prescription extinctive en droit public.

b) La prolifération des prescriptions extinctives

27. L'importance de la prescription en droit public provient d'abord de son ancrage dans le Code civil. En rendant applicables à l'administration les règles du droit privé, le législateur napoléonien devait inévitablement associer l'évolution du droit public de la prescription à celle du droit privé.

28. La mise en ordre effectuée par le Code civil dont la principale vertu fut de réduire le nombre de prescriptions en créant une durée trentenaire de droit commun¹¹², devait succomber à la complexification du droit ayant conduit à la multiplication des prescriptions spéciales. Le droit de la prescription privée a rapidement été rongé par les « *désordres* »¹¹³ pour finalement sombrer dans le « *chaos* »¹¹⁴. Devenu illisible, et de ce fait largement critiqué par les praticiens du droit comme par la doctrine privatiste pour son anachronisme autant que pour son anarchie¹¹⁵, ce droit a fait l'objet d'une refonte législative d'ampleur par la loi du 17 juin 2008¹¹⁶. Le législateur a entrepris de « *réguler* »¹¹⁷ à nouveau l'institution. Comme toute réforme, elle a rapidement été louée pour ses mérites ou critiquée pour ses limites¹¹⁸. Malgré d'inévitables inconvénients, la loi a au moins eu le mérite d'avoir provoqué, à l'aune du droit

G. Gondouin et V. Inseguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, coll. Licence, Paris, 2012, 6^{ème} éd., 477 p., spéc. p. 329.

¹¹² J. Carbonnier, *Droit civil. Les obligations. Les biens*, Tome II, P.U.F., coll. Quadrige/Manuel, Paris, 2004, 2574 p., spéc. p. 2519.

¹¹³ P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, 113 p.

¹¹⁴ A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, P.U.S.S., Toulouse, 1996, pp. 123-133.

¹¹⁵ En 1894, R. Dareste considérait déjà que l'état de la législation française « *est loin d'être satisfaisant, et ne répond plus aux besoins de notre société moderne. [...] Dans l'état actuel des relations sociales, ces délais devraient être fortement abrégés* » (R. Dareste, « De la prescription en droit civil », préc., pp. 15-16. Voir dans le même sens, plus récemment, P. Souty, « La prescription trentenaire doit disparaître », *Gaz. Pal.*, I, Doc., 1948, pp. 43-44 ; A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.*, 2007, pp. 1800-1804.

¹¹⁶ Loi n°2008-561 du 17 juin 2008 *portant réforme de la prescription en matière civile*, *J.O.R.F.* du 18 juin 2008, p. 9856.

¹¹⁷ P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, 111 p.

¹¹⁸ Pour des analyses générales, parmi les très nombreux commentaires de la loi du 17 juin 2008, voir par exemple, C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *J.C.P. N.*, 2009, 1118, pp. 24-46 ; S. Amrani-Mekki, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *J.C.P. G.*, 2008, I, 160, pp. 16-27 ; B. Fauvarque-Cosson et J. François, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *D.*, 2008, pp. 2512-2521 ; V. Lasserre-Kiesow, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *R.D.C.*, 2008, pp. 1449-1468.

comparé, une réflexion générale sur la prescription en la confrontant à l'accélération de la vie juridique du XXI^{ème} siècle.

29. Rien de tel n'a été fait en droit public alors même que la législation spécifique à la prescription administrative a subi des évolutions comparables à celles du droit privé. Rapidement après l'adoption du Code civil, le législateur n'a eu de cesse de multiplier les prescriptions applicables à l'administration. La plus significative est sans doute la déchéance quinquennale puis quadriennale édictée par la loi du 29 janvier 1831 lors de la rationalisation du système de comptabilité publique. Elle avait initialement été adoptée afin de contourner les règles du droit privé applicables à l'administration pour répondre au besoin du système comptable de l'époque. D'autres domaines ont été soustraits à l'empire du droit privé. Le développement de la législation des pensions ou du système d'imposition a par exemple entraîné la diversification des prescriptions extinctives au cours du XIX^{ème} siècle. A partir du XX^{ème} siècle, l'expansion des relations financières de l'administration en raison de l'interventionnisme des personnes publiques dans l'économie a conféré une place importante à la déchéance quadriennale, devenue prescription quadriennale des dettes publiques depuis la loi du 31 décembre 1968¹¹⁹. Les particularités d'autres domaines (droit de la fonction publique, droit médical, etc.) ont incité le législateur, souvent poussé par les représentants d'intérêts sectoriels, à créer une prescription propre aux intérêts en cause. Celle-ci occupe donc une place importante au sein des relations pécuniaires de l'administration. La multiplicité des textes et des régimes est d'ailleurs source d'un abondant contentieux. Même si à ce jour, aucune des dix-neuf éditions des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* n'a accordé de place à la prescription extinctive¹²⁰, une recherche sur le service public *Légifrance* montre la complexité et la diversité des questions auxquelles les juridictions

¹¹⁹ En ce sens, P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 465.

¹²⁰ Dans la première et la deuxième édition, on trouve néanmoins un arrêt (C.E., Ass., 15 juillet 1954, *Société des établissements Mulsant et compagnies*, Rec., p. 481) portant indirectement sur la prescription extinctive (G.A.J.A., 1956, 1^{ère} éd., n°112 ; G.A.J.A., 2^{ème} éd., 1958, n°106). Il s'agissait en réalité d'une question relative à la compétence des autorités pouvant édicter des règles de prescription. L'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 sera la « cause exogène » de la disparition de cet arrêt dans les éditions postérieures (P. Cossalter, *Les Grands arrêts du droit administratif*, Mémoire de D.E.A., Paris II, 1999, 167 p., spéc. p. 96). Il cèdera sa place, dans la troisième édition à l'arrêt C.E., 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Rec., p.394 (G.A.J.A., 1962, 3^{ème} éd., n°113) toujours présent dans l'édition actuelle (G.A.J.A., 2013, 19^{ème} éd., n°74). Sur la question du choix d'un grand arrêt, voir P. Gonod, « A propos des GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 441-458 ; N. Kada, « Les grands arrêts et le droit administratif », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 2098-2104.

sont quotidiennement confrontées¹²¹. Une étude sur la prescription extinctive nécessite par conséquent de s'attacher en premier lieu à son aspect pratique. Ainsi que le relevait P.Malaurie, « *la prescription est pour les praticiens, tous les usagers du droit et tous les acteurs de l'activité humaine d'une importance considérable* »¹²².

30. Mais l'intérêt du sujet ne s'arrête pas à ce point de vue pratique. La question de la place de la prescription en droit public a récemment été ravivée par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile. Alors qu'elle ne devait pas concerner le droit public, le législateur a malencontreusement procédé à la suppression de l'application des règles de prescription du droit privé aux personnes publiques, en omettant de reprendre les termes de l'ancien article 2227 du Code civil. Cette lacune législative n'a pas pour autant été compensée par une réflexion d'ensemble sur la prescription extinctive en droit public. Néanmoins, cette modification de taille n'a pas laissé la doctrine indifférente, contrairement à son attitude générale face à la prescription, puisqu'elle a provoqué plus de commentaires que ne l'avaient fait deux siècles d'application du droit privé¹²³.

31. En droit public, cette réforme pose en effet un nombre considérable de problèmes que la jurisprudence devra résoudre. Le droit privé est-il toujours applicable aux personnes publiques ? Dans la négative, quel délai faut-il retenir pour trancher les litiges relatifs à la prescription extinctive ? Quelles sont les prescriptions qui demeurent applicables aux personnes publiques ? Peut-il exister des cas d'imprescriptibilité propres au droit public ? Comment ancien et nouveau régime de prescription en droit public s'articulent-ils ? Autant de questions qui justifient plus encore une analyse d'ensemble de la prescription extinctive en droit public et dont les réponses devront tenir compte des spécificités des personnes publiques et de leurs missions. Pour mener utilement cette étude globale, il est au préalable nécessaire de préciser la définition de la prescription extinctive.

¹²¹ Une recherche limitée aux décisions rendues par le Conseil d'Etat à propos de la prescription quadriennale issue de la loi du 31 décembre 1968 fait ressortir pas moins de 400 arrêts. De même, en s'en tenant à la seule ancienne prescription trentenaire du Code civil applicable aux personnes publiques, plus de 200 arrêts des juridictions administratives mentionnent l'ancien 2262 du Code civil.

¹²² P. Malaurie, « Exposé des motifs. Titre XX », in P. Catala (dir.), *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, La documentation française, Paris, 2006, pp. 193-208, spéc. p. 193.

¹²³ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc. pp. 25-33 ; J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *R.D.P.*, 2008, pp. 1552-1537 ; B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1219-1226 ; C. Poudre, « Les prescriptions administratives », *Gazette des communes*, 24 août 2009, pp. 46-49, spéc. p. 48-49 ; A. Baudeneau et A.-S. Bridon, « Les prescriptions des créances publiques », *Gazette des communes*, 23 août 2010, pp. 40-42.

2. La définition de la prescription extinctive

A priori la prescription appartient « au "vocabulaire conceptuel" [...] employé dans "une source du droit positif" »¹²⁴. Lorsque ces concepts de droit positif sont définis par le législateur, « le juriste est réduit au très modeste rôle de "relateur (ou de reproducteur) de la définition" »¹²⁵. Il est alors « appelé à préciser le sens de la règle législative ou de la norme juridictionnelle [...] où figure le mot conceptuel, voulant préciser, analyser, commenter la règle ou la norme, il ne peut faire autre chose que constater d'après les propres énonciations de son auteur que tel mot de la règle, de la norme, désigne telle notion, tel objet ; il signifie ceci ou cela ; voici donc quelle est la notion de ceci ou de cela et selon le droit positif »¹²⁶. Déterminer précisément ce que recouvre la prescription extinctive en droit public impose donc de partir de l'unique définition posée par le droit positif interne : celle du Code civil. Ce point de départ de l'analyse est de surcroît imposé par la construction historique de la notion en droit public. Bien que le Code civil n'ait plus, par principe, vocation à s'appliquer aux personnes publiques depuis 2008, le droit public de la prescription s'est construit par répulsion ou par application des règles de droit privé.

32. Aux termes de l'article 2219 du Code civil, « la prescription extinctive est un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps ». Selon la typologie dressée par G. Cornu, cette définition s'apparente à une « définition réelle »¹²⁷ permettant de préciser « les données juridiques de base, des données premières auxquelles l'interprète se réfère, dans l'application du droit »¹²⁸. Comme l'écrit D. Truchet, de telles définitions, « sont pleinement normatives parce qu'elles remplissent les trois fonctions que doit remplir une définition juridique », à savoir, « assurer une qualification aisée de ce qui doit être qualifié, [...], faire facilement entrer l'objet étudié dans la catégorie juridique définie, ou de l'en exclure, [...], structurer le fond du droit selon une logique qui peut être de genre à l'espèce, de droit commun à la règle spéciale, de principe à exception »¹²⁹.

¹²⁴ C. Eisenmann, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *A.P.D.*, 1966, pp. 25-43, spéc. p. 26.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ G. Cornu, « Les définitions dans la loi », in *Etudes offertes à Jean Vincent*, Dalloz, Paris, 1981, pp. 77-92, spéc. p. 82.

¹²⁸ *Idem*, p. 88.

¹²⁹ D. Truchet, « Les définitions législatives », in R. Drago (dir.), *La confection de la loi*, Dalloz, coll. Cahiers des sciences morales et politiques, Paris, 2005, pp. 193-207, spéc. pp. 198-199.

33. La définition de la prescription extinctive répond-elle réellement à ces caractéristiques ? Elle repose sur deux éléments : l'écoulement du temps couplé à l'inaction du titulaire d'un droit. Il est cependant difficile de cerner ces deux notions avec précision. Tout au plus peut-on affirmer que la prescription extinctive se caractérise par un délai légal, c'est-à-dire « *un espace de temps à l'écoulement duquel s'attache un effet de droit* »¹³⁰. Mais ce délai n'a pas de durée invariable, le législateur restant libre d'arbitrer les intérêts antagonistes selon la matière à laquelle s'applique la prescription extinctive. Le second élément de la définition – l'inaction du titulaire – est tout aussi « *équivoque* »¹³¹ et renvoie à de multiples situations selon que le créancier ne réclame pas la satisfaction de son droit par la patience, la négligence, la générosité, le désintéret, la résignation, l'incertitude, etc.¹³². L'indétermination des éléments de la définition rend donc l'opération de qualification délicate et entame le caractère opérationnel de tout concept¹³³.

34. La prescription doit pourtant être distinguée d'autres notions qui lui sont proches, comme plusieurs procédés d'anéantissement d'actes administratifs, unilatéraux ou bilatéraux, tels que le retrait, la caducité¹³⁴ ou encore la désuétude¹³⁵. Bien que ces hypothèses de fin de l'acte constituent parfois un délai au terme duquel l'acte disparaît, la prescription s'en différencie car elle emporte l'extinction de l'obligation. Il arrive néanmoins que certains de ces procédés, tel le retrait, puissent concurrencer le jeu de la prescription. Le risque de confusion avec les délais de procédure est plus important encore. Ainsi, une controverse anime la doctrine privatiste concernant l'objet de la prescription, aux fins de savoir si elle emporte l'extinction du droit ou uniquement de l'action qui s'y attache. La question prend une

¹³⁰ « Délai », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2011, 9^{ème} éd., 1095 p., spéc. p. 311.

¹³¹ M. Mignot, « Les définitions des prescriptions extinctive et acquisitive (A propos des articles 2219 et 2258) », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 3-6, spéc. p. 4.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Voir sur ce point, T. Forstakis, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1987, 582 p., spéc. pp. 285-286.

¹³⁴ G. Chavrier, *La caducité des actes juridiques en droit public français*, thèse dactyl., Paris, II, 1997, 533 p. Pour l'auteur la caducité se désigne comme « *un phénomène juridique autonome et irréversible privant d'effet de plein droit et pour l'avenir la norme d'un acte valablement formé. Elle est déclenchée par la survenance ou la non survenance d'un événement juridique ou factuel, nécessairement postérieur à la confection de l'acte, imprévu ou encadré mais indépendant de la volonté de l'autorité normative* » (*idem*, p. 116) ; G. Gonzales, « La caducité des actes administratifs unilatéraux », *R.D.P.*, 1991, pp. 1675-1725. Voir également F. Crouzatier-Durand, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2003, 434 p.

¹³⁵ Voir G. Le Floch, « La désuétude en droit international public », *R.G.D.I.P.*, 2007, pp. 609-625, spéc. p. 621 ; P. Mouzet, « La désuétude en droit constitutionnel. (Quelques cas tirés du droit français) », *R.D.P.*, 2009, pp. 1381-1399.

tournure particulière en droit public car, comme le notait C. Debbasch, « *la procédure administrative contentieuse constitue un milieu beaucoup plus favorable à la prolifération des délais que la procédure civile* »¹³⁶. En cette matière, l'archétype du délai contentieux est assurément le délai de recours pour excès de pouvoir. Au-delà des études qui lui ont été consacrées¹³⁷, il conviendra de le mettre en perspective avec le délai de prescription, afin de préciser leurs caractéristiques propres. Autant d'incertitudes qui obligeront à identifier, à partir de la définition du droit privé, ce que recouvre réellement la prescription extinctive en droit public.

35. Il arrive en outre que le législateur emploie le terme de prescription sans pour autant se tenir à la définition préalablement émise. Par exemple, l'article L. 1126-1 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que l'Etat devient propriétaire « *des coupons, dividendes, actions et autres valeurs mobilières prescrites ainsi que des sommes d'argent déposées sur des comptes bancaires qui n'ont fait l'objet d'aucune réclamation depuis trente ans* »¹³⁸. La doctrine civiliste dénonce souvent l'existence de cette prescription qui ne serait pas extinctive mais « *translative* »¹³⁹ au profit de l'Etat. En réalité, il ne s'agit tout simplement pas d'une prescription. L'inaction du créancier n'éteint pas la dette du débiteur mais la transfère à un tiers au rapport de droit : l'Etat. Comme le relève A.-M. Outtin-Adam, « *le législateur organise au profit de l'Etat une confiscation portant sur les biens énumérés limitativement à l'article [L. 1126-1 du Code général de la propriété des personnes publiques], et dont s'est enrichi le patrimoine d'un débiteur grâce à la prescription. Il y a là une disposition exorbitante du droit commun* »¹⁴⁰. La prescription extinctive cernée dans ses contours, son domaine d'étude doit également être défini.

¹³⁶ C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 467 p., spéc. p. 297-298.

¹³⁷ P. Hosteing, *Le délai de recours pour excès de pouvoir*, Fabre, Paris, 1939, 192 p. ; C. Aubert, *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, Pfeiffer et Assant, Paris, 1937, 189 p. Sur l'évolution libérale des règles relatives au délai de recours, voir J.-J. Tramoni, « L'acte, le juge et les délais », *R.R.J.*, 2001, pp. 255-284 ; A. Clayes, *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse dactyl., Poitiers, 2005, 1187 p., spéc. pp. 266-294.

¹³⁸ N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 137. Comme le relève l'auteur, l'ensemble de ces moyens exorbitants assurant la constitution du domaine privé de l'administration évite, « *dans une économie libérale, que "l'argent dorme"* » (*ibidem*).

¹³⁹ F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit des obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11^{ème} éd., 1594 p., spéc. pp. 1508-1509.

¹⁴⁰ A. Outtin-Adam, *Essai d'une théorie des délais en droit privé. Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit*, thèse dactyl., Paris II, 1986, spéc. p. 465.

§ 2 – *Domaine de l'étude : les obligations en droit public*

36. Le domaine de prédilection de la prescription extinctive est certainement le droit des obligations¹⁴¹. Son étude en droit public peut donc être entreprise à partir de ce même point de départ, à la condition d'admettre que les personnes publiques puissent également être liées par de telles obligations (A). Une fois cet obstacle écarté, la définition retenue en droit public pourra être abordée (B).

A. LES OBLIGATIONS DES PERSONNES PUBLIQUES

37. La conceptualisation de cette notion trouve ses racines dans le droit romain. Au départ, le terme *obligatio* désignait « le "lien de droit" entre l'assujetti et le dominant »¹⁴². Cette conception insistait sur le lien physique, sur l'idée d'astriction du débiteur¹⁴³. L'influence de la philosophie individualiste, à partir des XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles a, conduit à l'essor du droit subjectif du créancier et la définition romaine a été corrigée. L'obligation renvoyait au résultat de ce lien, c'est dire à la prestation due au créancier¹⁴⁴. Ces deux conceptions s'opposaient, « l'une mettant l'accent sur le rapport dont l'un des termes sera l'engagement subjectif que suppose la dette et donc le devoir du débiteur, l'autre, visant le lien objectif qui impose une contrainte au sujet »¹⁴⁵. Au XIX^{ème} siècle, la doctrine a façonné la notion moderne d'obligation en fusionnant la notion romaine, fondée sur le devoir du débiteur, avec celle développée postérieurement à partir du droit subjectif du créancier¹⁴⁶. Dans cet état, l'obligation constitue « l'avers et l'envers d'une même médaille »¹⁴⁷, à savoir une dette du côté passif et un créancier du côté actif. Selon l'acception moderne la plus communément admise¹⁴⁸, l'obligation se définit selon E. Gaudemet comme « un lien de droit par lequel une

¹⁴¹ L'article 1234 du Code civil la classe explicitement parmi les modes d'extinction des obligations.

¹⁴² J. Gaudemet, « Naissance d'une notion juridique. Les débuts de l'"obligation" dans le droit de la Rome antique », *A.P.D.*, 2000, pp. 19-32, spéc. p. 27.

¹⁴³ G. Forest, *Essai sur la notion d'obligation*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèse, Paris, 2012, 549 p., spéc. p. 109.

¹⁴⁴ *Idem*, pp. 146-167.

¹⁴⁵ G. Pieri, « L'obligation », *A.P.D.*, 2000, pp. 221-231, spéc. p. 227.

¹⁴⁶ G. Forest, *Essai sur la notion d'obligation*, préc., pp. 159-168.

¹⁴⁷ *Idem*, p. 166.

¹⁴⁸ Il existe d'autres conceptions possibles de la notion d'obligation. Dans sa thèse, G. Forest expose les différentes conceptions proposées dans l'histoire de la doctrine privatiste. Après avoir présenté et réfuté la thèse dualiste issue de la doctrine allemande (considérant l'obligation comme étant composée d'un rapport de dette auquel s'ajoute un rapport de contrainte) puis démontré l'artifice historique de la conception moniste classique (considérant la créance comme la face active de l'obligation et la dette comme sa face passive), l'auteur propose une conception néoclassique dans laquelle la dette est une norme de droit objectif et la créance un droit subjectif à l'exécution d'une norme de comportement (G. Forest, *Essai sur la notion d'obligation*, préc., pp. 169-236).

personne est tenue envers une autre d'une prestation, d'un fait ou d'une abstention »¹⁴⁹. Ainsi, après avoir écarté une définition large de l'obligation se rapportant au devoir en général, G. Cornu retient « un sens technique » dans lequel elle est un « lien de droit (vinculum juris) par lequel une ou plusieurs personnes, le ou les débiteurs, sont tenues d'une prestation (fait ou abstention) envers une ou plusieurs autres – le ou les créanciers – en vertu soit d'un contrat (obligation contractuelle), soit d'un quasi-contrat (obligation quasi-contractuelle), soit d'un délit ou d'un quasi-délit (obligation délictuelle ou quasi-délictuelle) soit de la loi (obligation légale) »¹⁵⁰.

38. A partir de cette conception, la notion d'obligation peut assurément se retrouver en droit public. L'entreprise pionnière de M. Waline¹⁵¹, consacrant dès 1936 un livre entier de son *Manuel élémentaire de Droit administratif* à la théorie des obligations en droit administratif¹⁵², présentait les sources des obligations, leur théorie générale et surtout, leur extinction. A cette occasion, il avait pu sortir la prescription extinctive du carcan budgétaire de la déchéance quadriennale. Dans la recension de la troisième édition de l'ouvrage faite dans la *Revue du droit public*, G. Jèze relevait l'intérêt de cette approche novatrice : « Avec beaucoup de raison, le professeur M. Waline a consacré un livre de son ouvrage à la théorie générale des obligations (sources des obligations, théorie générale des obligations, extinction des obligations). C'est vraiment la partie essentielle du droit administratif. Très certainement, dans l'avenir, les ouvrages sur le droit administratif développeront de plus en plus cette théorie »¹⁵³. Pourtant, dans la 7^{ème} édition du manuel, devenu *Traité de droit administratif*, publié en 1957¹⁵⁴, M. Waline lui-même a décidé d'abandonner le recours à la notion d'obligation, pour revenir à une présentation plus classique, séparant contrat et responsabilité. Il n'avait cependant pas perdu la conviction de la valeur explicative de cette notion¹⁵⁵. En témoigne son article publié en l'honneur de L. Julliot de la Morandière en 1964, dans lequel il

¹⁴⁹ E. Gaudemet, *Théorie générale des obligations*, Sirey, Paris, 1937, rééd. Dalloz, Paris, 508 p., spéc. p. 9.

¹⁵⁰ « Obligation », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, préc., p. 695. Dans le même sens, F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit des obligations*, préc., p. 1.

¹⁵¹ Si l'on excepte les auteurs déjà mentionnés qui, durant le XIX^{ème} siècle ont tenté de renouveler l'approche du droit administratif en se fondant le Code civil.

¹⁵² M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1936, 1^{ère} éd., 688 p. spéc. pp. 578-672.

¹⁵³ G. Jèze, « Marcel Waline – Manuel Elémentaire de Droit administratif », *R.D.P.*, 1945, pp. 272-274, spéc., p. 274.

¹⁵⁴ M. Waline, *Traité de droit administratif*, Sirey, Paris, 1957, 7^{ème} éd., 892 p.

¹⁵⁵ En ce sens, C. Janura, *Le droit administratif de Marcel Waline. Essai sur la contribution d'un positiviste au droit administratif français*, thèse dactyl., Lille, 1999, 508 p., spéc. pp. 355-377.

déplorait « *une étrange lacune de la doctrine du droit administratif [...] en retard sur les civilistes* »¹⁵⁶. L'auteur ne fera cependant que peu d'émules chez ses successeurs¹⁵⁷.

39. Les raisons de l'échec partiel de l'entreprise de M. Waline ont été récemment mises en exergue¹⁵⁸. Tout d'abord, la plupart des emplois de la notion d'obligation en droit public s'éloigne du sens civiliste, pour retenir une acception large, synonyme de devoir s'imposant à l'administré ou à l'administration. Prise en ce sens, elle constitue « *un excellent fil conducteur pour faire ressortir la logique de structuration et la dynamique d'évolution du droit public* »¹⁵⁹. D'abord utilisée pour mettre l'accent sur les sujétions imposées aux administrés par l'Etat en tant que puissance souveraine de commandement, elle sera ensuite employée pour décrire, après la conceptualisation de la personnalité morale de l'administration, les prestations que celui-ci doit fournir aux usagers¹⁶⁰. Ainsi, plusieurs auteurs contemporains justifient le développement des devoirs de l'administration, renforcés par le mouvement de rééquilibrage de la relation administration-administré, par une référence à la notion d'obligation au sens large¹⁶¹.

40. Selon B. Plessix, même lorsque le sens civiliste de l'obligation était retenu, la doctrine s'est bornée à organiser différemment le droit administratif en rassemblant responsabilité et contrat sous l'intitulé des « sources des obligations »¹⁶². Une telle approche expliquerait que « *la notion d'obligation [demeure] dans la clandestinité où elle est restée jusqu'à présent et*

¹⁵⁶ M. Waline, « La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Etudes offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Dalloz, Paris, 1964, pp. 631-643, spéc. p. 641, B. Plessix, *L'utilisation du droit privé dans l'élaboration du droit administratif*, préc., pp. 279-283.

¹⁵⁷ Voir par exemple, R. Drago, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *A.P.D.*, 2000, pp. 43-49 ; R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p.

¹⁵⁸ Y. Gaudemet, « Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif », in *Mélanges en hommage à Jean Gaudemet. Nonagesimo anno*, P.U.F., Paris, 1999, pp. 612-627.

¹⁵⁹ Sur ce point, voir J. Chevallier, « L'obligation en droit public », *A.P.D.*, 2000, 179-194, spéc. p. 194.

¹⁶⁰ L'article de J. Barthélémy publié en 1912 se situe dans cette logique. Voir J. Barthélémy, « Sur l'obligation de faire et de ne pas faire et son exécution dans le droit public », *R.D.P.*, 1912, pp. 505-540.

¹⁶¹ Voir par exemple L. Clouzot, *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2012, 688 p., spéc. p. 70. : « *Il ne sera donc pas pertinent de parler ici d'obligation au sens civiliste du terme, mais d'obligation au sens de devoir, de nécessité imposée au souverain dans son action* ». Ce sens large de l'obligation est également retenu pour expliquer la règle qui fonde la responsabilité de l'administration. Voir B. Camguilhem, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, thèse dactyl., Paris II, 2012, 596 p., spéc. p. 411. Cependant, dénonçant le caractère trop général de cette définition de l'obligation, voir B. Delaunay, *La faute de l'administration*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2007, 474 p., spéc. pp. 175-177 et pp. 186 : « *L'emploi indifférencié par la doctrine et le juge des termes d'obligation et de devoir ajoute donc à la confusion des idées* ».

¹⁶² Voir par exemple, R. Drago, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », préc.

où elle a tout intérêt à rester »¹⁶³. D'une part, comme l'a écrit Y. Gaudemet, en insistant sur la place du contrat, cette présentation occulte le fait que « *le droit administratif est singularisé par sa construction tout entière autour du procédé exorbitant de l'acte unilatéral* »¹⁶⁴. Réduisant le contrat administratif à une somme d'obligations, elle dissimule la spécificité de ce dernier en tant que procédé de l'action administrative¹⁶⁵. D'autre part, la responsabilité administrative fait plus qu'obliger l'administration à réparer le dommage qu'elle cause : elle permet, conjointement au principe de légalité, la soumission de l'action administrative au droit en lui fixant ses limites¹⁶⁶. Est-ce à dire que le droit public est nécessairement « *rétif à l'obligation* »¹⁶⁷ ? Une réponse négative paraît devoir être apportée.

41. Les différences de finalité des obligations contractuelles et des obligations délictuelles en droit public n'interdisent pas tout recours à la notion d'obligation au sens civiliste du terme. Elles peuvent d'ailleurs être relativisées. Les buts des contrats publics et privés ne sont plus aussi éloignés qu'autrefois. L'encadrement de l'autonomie de la volonté dans les contrats de droit privé et sa réception mesurée en droit public conduisent à dégager une conception commune du contrat autour de « *l'utile et du juste* »¹⁶⁸. De même, les principes de la responsabilité civile ont largement contribué au développement de la responsabilité publique¹⁶⁹. Même si l'objectif de cette responsabilité demeure fondamentalement différent de

¹⁶³ B. Plessix, *L'utilisation du droit privé dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 280.

¹⁶⁴ Y. Gaudemet, « Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif », in *Mélanges en hommage à Jean Gaudemet. Nonagesimo anno*, P.U.F., Paris, 1999, pp. 612-627, spéc. p. 616.

¹⁶⁵ Voir Y. Gaudemet, « Pour une nouvelle théorie générale des contrats administratifs », *R.D.P.*, 2010, pp. 313-326, spéc. pp. 316-317 : « *C'est d'abord une conception radicalement différente du droit privé, une conception qu'on pourrait dire institutionnelle, tandis que le droit privé, saisissant le contrat comme un ensemble d'obligations, a une vision analytique qu'on pourrait presque dire "atomique" de celui-ci. [...] Le contrat administratif n'est pas né comme une source d'obligations, à la différence du droit privé où la théorie des obligations précède et domine le droit des contrats spéciaux ; et cette conception demeure* »

¹⁶⁶ P. Weil et D. Pouyaud, *Droit administratif*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 24^{ème} éd., 127 p., spéc. p. 108 ; B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 286 ; B. Delaunay, *La faute de l'administration*, préc., p. 190 : « *L'obligation extra-contractuelle de droit public est tout sauf une obligation au sens de 1382 du Code civil* ».

¹⁶⁷ B. Delaunay, *La faute de l'administration*, préc., p. 177.

¹⁶⁸ Voir J. Ghestin, « L'utile et le juste dans les contrats », *A.P.D.*, 1981, pp. 35-57 ; J. Waline, « La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif », in *Etudes offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXI^{ème} siècle*, L.G.D.J., Paris, 2001, pp. 965-981. Contra S. Nicinski, « Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal. Contrats publics*, Tome I, Faculté de droit de Montpellier, coll. Mélanges, Montpellier, 2004, pp. 45-61, spéc. p. 56.

Ce rapprochement de la théorie générale des contrats civils et administratifs est repris par F. Lombard afin d'expliquer les fonctions de la cause dans les contrats administratifs. Voir F. Lombard, *La cause dans le contrat administratif*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2008, 484 p., spéc. pp. 237-315.

¹⁶⁹ Voir D. de Béchillon, « Le Conseil d'Etat, le Code civil et la responsabilité », *C.J.E.G./R.J.E.P.*, 2005, pp. 90-93 ; M. Deguerge, « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 201-218, spéc. pp. 206-208 ; G. Eckert, « Droit de la responsabilité administrative et modèle civiliste », in Travaux de l'A.F.D.A., *La responsabilité administrative*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2012, pp. 11-28.

celle du droit privé, elle « *emprunte le schéma obligataire comme instrument* »¹⁷⁰. Sur le plan technique en effet, la notion d'obligation possède une valeur explicative et synthétique qui se retrouve en droit public car elle « *occupe une telle place dans le tréfonds de la théorie juridique qu'on voit mal comment elle n'aurait pu pénétrer le droit public* »¹⁷¹.

42. La détermination de son périmètre passe en particulier par le fait de savoir si, malgré une définition commune, l'obligation est strictement identique à celle du droit privé. La thèse de R. Noguellou fournit un point de départ essentiel pour définir les obligations en droit public¹⁷². Ces dernières constituent, comme en droit privé, un lien de droit individualisé entre un débiteur et un créancier, permettant au second d'exiger une prestation du premier. Cette définition appelle immédiatement une précision sur les sources des obligations. *A priori*, obligations publiques et privées ont des sources identiques. Par analogie avec l'engagement unilatéral en droit privé¹⁷³, R. Noguellou a démontré que ni l'acte administratif réglementaire, ni l'acte administratif individuel, ne peuvent être source d'obligations¹⁷⁴. La théorie de l'engagement unilatéral « *connaît les mêmes limites qu'en droit privé : elle ne donne naissance à un véritable lien obligatoire que dans des hypothèses qui peuvent souvent s'expliquer, également, voire principalement, par l'existence d'un contrat, d'un quasi-contrat ou d'un quasi-délit* »¹⁷⁵. Les obligations publiques trouvent donc leurs origines dans les contrats, les quasi-contrats¹⁷⁶, ou encore dans la responsabilité. Cette classification des obligations issue du plan du Code civil n'est cependant pas la seule existant en droit privé, la doctrine en ayant proposé de nouvelles. Après avoir critiqué cette distinction, M. Planiol en a élaboré une autre, bipartite, entre obligations légales et obligations contractuelles¹⁷⁷ dont il ressort que les obligations délictuelles ou quasi-contractuelles n'existent que parce qu'elles

¹⁷⁰ Y Gaudemet, « Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif français », préc., p. 620. Dans le même sens, B. Camguilhem, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, préc., p. 408.

¹⁷¹ R. Drago, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », préc. p. 44. *Contra* P. Malaurie, « Obligations », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., Quadrige, Paris, 2004, pp. 1097-1101, spéc. p. 1098

¹⁷² R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif*, préc.

¹⁷³ C. Jamin et D. Mazeaud (dir.), *L'unilatéralisme et le droit privé*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 1999, 100 p.

¹⁷⁴ R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif*, préc., pp. 5-17.

¹⁷⁵ *Idem*, p. 17.

¹⁷⁶ F. Moderne, *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p. Sur le cas spécifique de l'enrichissement sans cause, voir J. Moreau « Variations sur l'enrichissement sans cause. (Entre contrat et responsabilité) », in *Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme. Bien public, bien commun*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 363-371.

¹⁷⁷ M. Planiol, « Classifications des sources des obligations », *R.C.L.J.*, 1904, pp. 224-237.

sont prévues par la loi¹⁷⁸. Malgré les critiques postérieurement émises¹⁷⁹, cette typologie permet d'écarter l'idée que « *l'obligation de réparer pouvait "découler" d'autre chose que d'une norme, d'une réglementation* »¹⁸⁰.

43. Cette présentation permet d'intégrer des obligations particulières au droit public. L'obligation de réparation imposée aux administrés en cas d'atteinte portée au domaine public ou encore celle de remise en l'état des installations classées, sont généralement qualifiées d'obligations légales¹⁸¹. De la même manière, l'obligation de rémunération des fonctionnaires est strictement réglementée par le législateur et n'a pas sa source dans un contrat. Dans cette logique, les obligations fiscales peuvent être intégrées au sein des obligations publiques, comme, plus généralement, les obligations imposées par la loi sans contrepartie immédiate mais créant un rapport de contrainte entre créancier et débiteur.

44. La plupart des auteurs français refuse pourtant de considérer l'impôt comme une obligation. La doctrine privatiste en particulier est généralement réticente à voir dans l'imposition une véritable obligation, certains auteurs estimant qu'« *il n'existe pas de lien individuel entre la collectivité, certes incarnée par l'Etat, et les membres qui la composent* »¹⁸² car l'assujetti à l'impôt appartient à la collectivité dont il est le débiteur. Il y aurait ainsi confusion, le débiteur ne pouvant être « *à la fois débiteur, et au moins partiellement, créancier d'une même obligation* ». Cette conception revient cependant à nier l'attribution de la personnalité juridique à l'Etat qui constitue pourtant une personne morale distincte des membres qui la composent. La critique est d'autant moins fondée qu'il est admis que les sociétés, personnes morales, peuvent contracter des obligations avec leurs associés.

45. L'étude du droit fiscal à partir de la notion d'obligation peut de surcroît s'appuyer sur les expériences étrangères¹⁸³. Contrairement au droit français, à partir de la codification fiscale de 1919, le droit allemand a bâti son système d'impositions autour de la théorie

¹⁷⁸ Cette subdivision des sources des obligations est encore adoptée par plusieurs auteurs. Voir par exemple, P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12^{ème} éd., 760 p.

¹⁷⁹ G. Marty et P. Raynaud, *Droit civil. Les obligations*, Tome II, Sirey, Paris, 1962, 927 p., spéc. p. 21.

¹⁸⁰ P. Amselek, « Brèves réflexions sur la notion de "sources du droit" », *A.P.D.*, 1982, pp. 251-258, p. 255.

¹⁸¹ Voir par exemple, B. Plessix, note C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France, R.F.D.A.*, 2006, p. 365 ; N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 177.

¹⁸² J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, préc. p. 30.

¹⁸³ Voir J.-C. Martinez et P. Di Malta, *Droit fiscal contemporain. L'impôt, le fisc, le contribuable*, Tome I, Litec, Paris, 1986, 478 p., spéc. p. 117-126.

civiliste des obligations¹⁸⁴. Pour le législateur et la doctrine, « *le rapport qui unit l'Etat au contribuable apparaissait désormais construit sur le schéma de l'obligation ex lege de droit public* »¹⁸⁵. Dans cette perspective, le contribuable, en tant que sujet actif du rapport d'obligations, peut même devenir créancier d'une dette sur le fisc en cas d'imposition indue¹⁸⁶. Ce rattachement du pouvoir fiscal au droit subjectif traduit le renversement de paradigme opéré dans l'Etat de droit. Comme le souligne R. Bourget, « *dans une conception autoritaire, l'Etat en tant qu'autorité souveraine n'a pas besoin de droits, mais, dans la perspective du droit public moderne, c'est-à-dire de l'Etat de droit, l'Etat ne peut avoir de prétention ou de droit subjectif qu'à travers le droit objectif* ». En France, certains auteurs ont proposé de définir « *l'obligation fiscale, comme le lien de droit à caractère pécuniaire qui unit le redevable de l'impôt au Trésor public* »¹⁸⁷, sans toutefois connaître un vif succès¹⁸⁸. Le poids des traditions marquées par l'approche objectiviste du droit public, en particulier sous l'influence de G. Jèze, a conduit à mener une analyse en termes de compétences plus que de droits subjectifs. De manière générale, la pénétration des droits publics subjectifs des administrés reste particulièrement difficile, malgré les tentatives anciennes¹⁸⁹ ou plus récentes¹⁹⁰. Plus encore, la problématique des droits publics subjectifs des personnes publiques ou, pour le dire comme P. Yolka, « *des droits subjectifs publics* »¹⁹¹, demeure de portée limitée. Proposant d'échafauder une théorie générale de cette catégorie, l'auteur y range pourtant « *les droits de créance nés d'obligations variées* »¹⁹².

¹⁸⁴ R. Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal. Etude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^{ème} et XX^{ème} siècles)*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2012, 1347 p., spéc. pp. 664-688. Après avoir présenté la reconstruction du droit fiscal allemand autour de la notion d'obligation, l'auteur explique que cette approche s'est répandue dans la littérature fiscale italienne, suisse et luso-hispanique (*idem*, p. 687).

¹⁸⁵ R. Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal*, préc., p. 665.

¹⁸⁶ *Idem*, p. 836.

¹⁸⁷ C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédure fiscale*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1982, 388 p., spéc. p. 17. Voir sur ce point, G. Tournié, « L'obligation fiscale : entre objectivité et subjectivité » in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2012, pp. 647-664.

¹⁸⁸ Sur les raisons du refus d'adopter les codifications allemandes du droit fiscal construites sur le droit des obligations, voir R. Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal*, préc., pp. 833-856.

¹⁸⁹ R. Bonnard, « Les droits publics subjectifs des administrés », *R.D.P.*, 1932, pp. 695-728.

¹⁹⁰ N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2003, 805 p. Voir également, Travaux de l'A.F.D.A., *Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, 238 p.

¹⁹¹ P. Yolka, « Pour une théorie des droits subjectifs des personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2013, p. 313. Voir également, « Personnalité publique et patrimoine », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 35-49.

¹⁹² P. Yolka, « Pour une théorie des droits subjectifs des personnes publiques », préc.

46. Aussi, de même qu'il existe une relation de créancier à débiteur entre les particuliers, de même les personnes publiques peuvent être liées avec les particuliers ou avec d'autres personnes publiques, par une relation de créancier à débiteur. L'ensemble de ces obligations, malgré leur différence de fondement, s'articule autour d'une finalité commune d'intérêt général permettant, soit directement (par la réalisation de la mission), soit indirectement (par le financement de la mission), la satisfaction des missions de service public. De ce fait, le régime de l'obligation publique recherche essentiellement l'exécution de l'obligation. En ce sens, l'obligation en droit public est plus proche de la conception romaine, fondée sur la contrainte, que de celle moderne du droit civil dans lequel débiteur et créancier sont dans un rapport égalitaire¹⁹³. Ce rapport de contrainte se traduit clairement lorsque la personne publique est créancière. Le législateur lui a conféré plusieurs prérogatives de puissance publique destinées à favoriser l'exécution de ses obligations. En revanche, le créancier de l'administration n'est pas aussi efficacement doté face à son débiteur public, ce qui renforce l'inégalité des rapports obligataires. Ces prérogatives appartiennent à « *cette zone indéterminée et insuffisamment explorée du droit public financier, qu'il conviendrait un jour de prendre enfin au sérieux comme point de départ d'une authentique théorie des obligations administratives* »¹⁹⁴.

47. Ces prérogatives relèvent le plus souvent de la légalité financière qui recouvre, comme un voile, les règles de la légalité administrative des dettes et créances publiques. On doit à M. Hauriou d'avoir le premier départi ces deux types de règles et d'avoir souligné tant leur indépendance que leur interdépendance¹⁹⁵. En ce sens, R. Drago estimait par la suite que « *la situation de l'Etat débiteur, comme celle de l'Etat créancier, [...] se caractérise par sa complexité juridique. En effet, elle trouve sa source dans une obligation légale, contractuelle ou délictuelle mais se résout en une opération de dépense publique, de sorte qu'elle participe d'une part du droit des obligations et que d'autre part elle est soumise aux règles d'exécution du budget* »¹⁹⁶. L'auteur poursuivait en ajoutant : « *Il en est ainsi de tous les problèmes d'ordre patrimonial qui concernent une collectivité publique et il s'agit toujours, à leur propos, de découvrir une sorte de lieu géométrique qui permette de rendre compte de cette*

¹⁹³ En ce sens, B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 290.

¹⁹⁴ B. Plessix, note sous C.E., Sect., 6 novembre 2009, *Société Prest'action* ; *J.C.P. G.*, 2010, 365.

¹⁹⁵ Voir M. Hauriou, note sous C. cass., 6 juin 1893, *Fabrique de Maroué c/ Duros* ; *S.*, 1895, I, p. 185. Sur ce point, voir T. Kimura, « Les finances publiques dans l'œuvre de M. Hauriou », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 171-192, spéc. p. 179.

¹⁹⁶ R. Drago, « L'Etat débiteur », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 802-823, spéc. p. 802.

dualité »¹⁹⁷. Ce carrefour des droits a été mis en lumière par P. Amselek. Précisant les conclusions de ses devanciers, il relevait l'existence de règles de nature mixte, relevant à la fois de la légalité administrative des dettes et des créances publiques, et de la légalité comptable¹⁹⁸. La prescription extinctive participant de ces règles mixtes, cette distinction permet d'expliquer l'inévitable spécificité du régime de l'extinction des obligations publiques.

B. LA DEFINITION RETENUE DU DROIT PUBLIC INTERNE

48. Les règles de droit public régissent les rapports entre personnes publiques et particuliers ou entre différentes personnes publiques¹⁹⁹. Ainsi conçue, la règle de droit public est définie par son objet plus que par son contenu. Une loi sera de droit public lorsqu'elle vise une personne publique. Elle peut avoir été spécifiquement édictée à l'attention des personnes publiques, ou initialement prévue pour régir les rapports entre personnes privées mais rendue également applicable à l'administration. La prescription extinctive relève de ces deux hypothèses, le Code civil ayant d'une part étendu les règles de droit privé aux rapports d'obligations des personnes publiques, le législateur ayant d'autre part édicté de nombreuses dispositions propres aux obligations des personnes publiques, comme la prescription quadriennale des dettes publiques ou les différentes prescriptions fiscales.

49. Cette définition est cependant largement obscurcie par le système français de dualité juridictionnelle, comme le souligne l'étude de la prescription extinctive. Le juge administratif est certes le juge naturel des personnes publiques, mais il n'est pas leur juge exclusif, l'ordre judiciaire détenant une compétence non négligeable à leur égard. De manière plus générale, le juge judiciaire connaîtra des litiges portant sur les obligations de l'administration nées d'un acte ou d'un fait échappant à la compétence du juge administratif (contrats publics de droit privé, responsabilité provoquée par un véhicule de l'administration...). Ainsi, depuis la loi du 31 décembre 1968, le juge judiciaire peut-il appliquer directement la prescription

¹⁹⁷ *Ibidem*. Sur la situation inverse, voir R. Drago, « L'Etat créancier », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 76-112.

¹⁹⁸ P. Amselek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *R.A.*, 1970, pp. 653-662. Incitant à l'étude de ce droit public financier, axé autour du droit des obligations financières et du droit des actes financiers, voir J. Molinier, « Des définitions de la comptabilité publique », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome II, P.U.S.S., Toulouse, 1986, pp. 961-971, spéc. p. 971.

¹⁹⁹ En ce sens, C. Eisenmann, « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle », préc. ; D. Truchet, « Avons-nous encore besoin du droit administratif », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 1039-1052.

quadriennale²⁰⁰. Une partie du contentieux des obligations fiscales appartient également à l'ordre judiciaire²⁰¹. Cette enclave justifie que l'étude donne une place, même réduite, aux décisions du juge judiciaire compétent pour appliquer les règles de prescriptions des obligations des personnes publiques.

50. Cette intégration permettra de vérifier s'il existe une spécificité organique de la règle de droit public liée à la dualité juridictionnelle. En effet, le juge judiciaire se distingue parfois de son homologue administratif, en adoptant une conception différente d'une même règle de prescription spécialement édictée pour une personne publique. L'analyse de la prescription quadriennale, et dans une moindre mesure, des prescriptions fiscales, prouve que le juge judiciaire a tendance à « privatiser » les règles de la prescription. A l'inverse, l'étude de la jurisprudence administrative témoigne d'une adaptation des règles issues du droit privé à la présence d'une personne publique dans le rapport d'obligations. Finalement, seules doivent être exclues les règles applicables à une personne privée gérant une mission de service public relevant de la compétence du juge judiciaire (exemple : sécurité sociale, aide sociale, etc.) pour lesquelles la logique du juge judiciaire ne devrait pas être différente de celle qu'il adopte dans les litiges entre personnes privées.

51. La recherche sera ensuite limitée au droit public interne. Cette restriction au droit national mérite quelques précisions, car elle implique que soient écartées de l'étude des règles de prescription régissant les relations des personnes publiques, spécialement de l'Etat, dans les ordres juridiques international et régional. Au demeurant, la prescription extinctive en droit international a déjà été traitée²⁰². En revanche, les règles de droit international et européen, pleinement intégrées dans l'ordre juridique français, doivent être prises en compte au titre des sources, en raison de leur influence croissante sur le droit public en général²⁰³ et

²⁰⁰ Voir R. Drago, « Le juge judiciaire, juge administratif », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 757-763, spéc. p. 760. Voir également, A. Van Lang, *Juge judiciaire et droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1996, 359 p.

²⁰¹ Voir G. Gest, « Dualité de juridiction et unité du droit fiscal », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 822-841. Voir également, critiquant fermement la compétence du juge judiciaire en matière fiscale, P. Bern, *La nature juridique du contentieux de l'imposition*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1972, 197 p.

²⁰² P.-A. Verykios, *La prescription en droit international public*, Pedone, Paris, 1934, 208 p. ; C. de Visscher, « La prescription extinctive des réclamations internationales d'origine privée (CLAIMS) », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, pp. 525-533 ; A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., pp. 70-79.

²⁰³ Voir J.-B. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, 990 p.

sur les obligations en particulier²⁰⁴. Dans la même logique, l'influence du droit constitutionnel ne peut être laissée de côté, tant la constitutionnalisation du droit public et du droit des obligations²⁰⁵, renforcée depuis l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité, est conséquente. Le champ de l'étude délimité, sa méthode et ses objectifs peuvent désormais être précisés.

§ 3 – Méthode et objectifs de l'étude

52. La méthode de la recherche (A) permet d'en exposer les objectifs qui consistent en premier lieu à effectuer une présentation ordonnée de la prescription extinctive des obligations en droit public, pour parvenir ensuite à déterminer le degré et les raisons de l'originalité persistante du droit public de la prescription extinctive par rapport au droit privé (B).

A. LA METHODE EMPLOYEE

53. Reposant sur un délai, la prescription contient en elle-même suffisamment d'arbitraire pour que sa fixation soit réservée au législateur et ne soit pas laissée, comme sous l'Ancien Régime, aux contingences de la jurisprudence. Cette remarque justifie un recensement préalable des différents textes édictant une prescription²⁰⁶. Leur multiplication rend toutefois la tâche délicate et toute exhaustivité impossible, ce qui avait d'ailleurs été relevé lors des travaux préparatoires de la réforme de la prescription en matière civile à l'occasion desquels les parlementaires avaient dénombré plus de 250 dispositions. Malgré la volonté du législateur, la refonte de la prescription civile n'a que très partiellement endigué ce phénomène car ne persistent pas moins de 230 prescriptions. Même limité aux obligations en droit public, le recensement exact du nombre de prescriptions s'avère difficile. D'une part et malgré la réforme de 2008, le droit privé demeure une source potentielle du droit public,

²⁰⁴ Sur l'influence de ces sources sur le droit privé des obligations, voir J. Huet, « Les sources communautaires du droit des contrats », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 11-27 ; P. Jourdain, « Les sources communautaires du droit français de la responsabilité civile », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 29-43 ; J.-P. Marguénaud, « L'influence de la Convention européenne des droits de l'Homme sur le droit français des obligations », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 45-61.

²⁰⁵ Voir N. Molfessis, « Les sources constitutionnelles du droit des obligations », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 65-107.

²⁰⁶ R Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », préc., p. 10 ; J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », préc., p. 1537.

impliquant que ces prescriptions s'y retrouvent à nouveau. D'autre part, les dispositions propres aux personnes publiques sont éclatées dans l'ensemble des matières spécialisées : droit de la fonction publique, droit des contrats, droit de la responsabilité, droit de l'environnement, droit fiscal, droit de la santé, etc. Dans cette étude, n'ont donc été retenus que les principaux textes fixant les délais de prescription. Le nombre d'exemples cités devrait suffire à ordonner l'état du droit en y décelant les principales logiques gouvernant la prescription extinctive.

54. A côté des textes, la jurisprudence occupe une place importante pour deux raisons qui, l'une comme l'autre, ne s'imposent pas avec évidence à propos de la prescription. Elle doit tout d'abord inmanquablement être étudiée au titre de l'interprétation des règles de la prescription. Pourtant, J. Carbonnier²⁰⁷ relevait qu'« *il y avait [dans la prescription extinctive] quelque chose de numérique, de mathématique, d'automatique, sur quoi toute interprétation semblait devoir glisser* ». Cette affirmation est sans doute vraie à propos de la durée de la prescription, clairement fixée par la loi. En revanche, à côté du temps continu de la prescription, le droit saisit également le temps dans son instantanéité. Il appartient alors au juge de déterminer si le point de départ de la prescription doit être reporté, si telle ou telle cause d'interruption ou de suspension peut être retenue au profit du créancier ou encore, si le débiteur a volontairement renoncé à la prescription. L'appréciation des éléments factuels imposée par ces notions donne une place prépondérante à l'interprétation juridictionnelle. A ce titre, les décisions du Conseil d'Etat en tant que « *Cour régulatrice* »²⁰⁸, autant que celles de la Cour de cassation, méritent d'être analysées en priorité. Il n'est cependant pas possible d'ignorer le rôle des juridictions du fond auxquelles appartient l'appréciation souveraine des éléments factuels permettant de caractériser une cause de suspension ou d'interruption, ou encore un cas de renonciation à la prescription. Ceci explique la part laissée dans ce travail aux décisions de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel.

55. De manière plus classique, la nécessité de partir d'une analyse jurisprudentielle se justifie par la construction historique du droit public, à tout le moins du droit administratif. Appliquée à la prescription, cette remarque pourrait à nouveau paraître inappropriée. La détermination d'un délai nécessite en principe l'intervention du législateur afin d'éviter l'arbitraire du juge. Un tel ancrage législatif se justifie encore plus au regard de la place des

²⁰⁷ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., spéc. p. 171.

²⁰⁸ J. Rivero, « Le Conseil d'Etat, cour régulatrice », *D.*, 1957, pp. 157-162.

obligations fiscales, matière gouvernée, aux termes de l'article 34 de la Constitution, par la compétence législative. Dans cette profusion législative, comment pourrait-il revenir au juge administratif le soin de fixer de manière prétorienne la durée et, plus encore, le régime de la prescription extinctive ? En d'autres termes, y-a-t-il une place pour un droit jurisprudentiel de la prescription ? Antérieurement à la réforme du printemps 2008, la réponse était *a priori* négative, même si la fonction interprétative des juridictions, caractérisée par un acte de volonté, produit parfois une règle sensiblement différente de celle prévue la loi. Depuis la réforme du 17 juin 2008 la réponse mérite plus encore d'être nuancée. La lacune législative créée par la suppression de l'application des règles du Code civil implique de revenir aux principes de l'arrêt *Blanco*. Le juge administratif pourra construire un modèle de prescriptions propres aux personnes publiques, sans nécessairement s'adosser à l'édifice du droit privé.

56. Un dernier aspect méthodologique doit enfin être évoqué. Au sein d'une recherche sur la prescription extinctive des obligations en droit public, quelle part doit être accordée au droit privé, c'est-à-dire à l'étude des lois et de la jurisprudence judiciaire relatives aux prescriptions régissant les rapports entre personnes privées ? Les aspects généraux du droit privé de la prescription doivent être exposés dans une logique de comparaison interne des droits. On retiendra, avec J. Rivero, une définition utilitariste de la comparaison. C'est « *une méthode : celle qui consiste à étudier en parallèle des règles ou des institutions juridiques pour les éclairer par ce rapprochement* »²⁰⁹. Le cas échéant, il conviendra de présenter l'état d'une question en droit privé afin de mettre en lumière les solutions retenues par le droit public. Cette dernière remarque conduit à préciser les objectifs de cette recherche.

B. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

57. Cette recherche a été menée en poursuivant deux objectifs différents mais complémentaires. Le premier consiste à réaliser une présentation ordonnée des règles de prescriptions applicables aux obligations des personnes publiques. Une telle synthèse permettra de répondre à plusieurs questions. Malgré la multiplication des prescriptions extinctives en droit public, existe-il une notion susceptible de recouvrir cette diversité ? Insérée en droit public, comment la prescription extinctive se distingue-t-elle des autres délais

²⁰⁹ J. Rivero, *Cours de droit administratif comparé*, Les cours de droit, Paris, 1954-1955, 160 p., spéc. p. 6. Exposant les principes de cette méthode à propos de la comparaison des systèmes juridiques étrangers, J. Rivero relève que « *c'est la même méthode qu'utilise l'étude simultanée de deux branches distinctes d'un même droit positif* » (*ibidem*.)

et s'articule-t-elle avec eux ? Depuis la réforme du 17 juin 2008, en supprimant l'applicabilité des règles de droit privé à l'administration, le législateur a laissé en partie à la jurisprudence le soin de fixer le régime de certaines prescriptions. En particulier, elle devra déterminer s'il existe un délai de droit commun de la prescription extinctive en droit public et, le cas échéant, en fixer la durée. Mais d'autres questions se posent également : De quels moyens disposent le créancier, public ou privé, pour agir sur le cours du délai de prescription ? La prescription est-elle d'ordre public ? Etc.

58. L'éclatement des prescriptions conduisant, pour paraphraser A. Bénabent, au « *chaos du droit [public] de la prescription extinctive* »²¹⁰, impose une synthèse des différentes règles largement disséminées dans le droit positif. Il s'agit finalement de participer à cet effort de systématisation, tendant « à ramener à des lignes simples le chaos des espèces, [c'est-à-dire] à ramener la pluralité des solutions données par la loi ou la jurisprudence à quelques formules qui en dégagent les aspects fondamentaux »²¹¹.

59. A ce titre, deux voies pouvaient être empruntées. L'une consistait à construire et à proposer une notion de la prescription extinctive conceptualisée à partir du droit public lui-même en faisant abstraction des théories civilistes élaborées depuis l'adoption du Code civil. Mais la prescription est une notion commune à l'ensemble des branches du droit. Pour déterminer ce qu'elle recouvre en droit public, il paraissait donc difficile de s'abstraire totalement du droit privé, où elle a donné lieu aux théories les plus abouties. Ce recours aux théories privatistes est d'autant plus nécessaire que la prescription en droit public puise directement ses racines dans les règles du droit privé. Cette seconde voie, ici retenue, permet d'identifier les règles pouvant être rattachées à la notion en droit public, puis d'en exposer le contenu et de les regrouper, malgré leur éparpillement dans le droit positif, autour de principes généraux gouvernant la prescription extinctive.

60. Cette présentation du droit positif donne également l'occasion, et c'est le second objectif, de porter un regard sur l'état actuel de la distinction du droit public et du droit privé²¹². La prescription extinctive des obligations constitue un excellent vecteur pour retranscrire la part d'érosion ou de maintien du caractère dérogoire du droit public par

²¹⁰ A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », préc.

²¹¹ J. Rivero, « Apologie pour les "faisers de systèmes" », *D.*, 1951, pp. 99-102, spéc. 99.

²¹² Pour un état des lieux récent, P. Deumier et B. Bonnet (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, 297 p.

rapport au droit privé. Introduite en droit public, il convient de vérifier si les traits saillants de la notion privatiste sont transposés avec fidélité ou si, au contraire, la finalité d'intérêt général guidant l'action des personnes publiques façonne ces règles aux exigences de l'action administrative.

61. La réglementation des différents éléments de la prescription extinctive est un instrument de politique juridique, tant pour le législateur que pour le juge. Elle repose sur un arbitrage entre plusieurs aspirations contradictoires devant pourtant s'articuler entre elles. La prescription, justifiée par l'exigence de sécurité juridique, doit se concilier avec l'indispensable exécution des obligations publiques. Quel est l'impact de l'intérêt général poursuivi par les personnes publiques sur l'équilibre que doit trouver le droit de la prescription entre ces deux objectifs opposés ? En d'autres termes, quel traitement le droit public réserve-t-il à la prescription pour concilier la sécurité juridique et l'exécution des obligations imposée par l'intérêt général ?

62. La réponse à cette question est soumise aux mutations connues par le droit public depuis une quarantaine d'années. Comme l'a résumé J. Chevallier, il s'est produit une déstabilisation de la matière à partir des années 1970 ayant engendré un changement de perspective²¹³. Historiquement construit autour de l'administration sur une structure inégalitaire, le droit public s'est peu à peu recentré sur la garantie des droits des administrés en raison de l'essor des aspirations individuelles, sous l'influence notamment des droits constitutionnel et européens. Dans cette logique, l'inégalité structurelle du droit public au profit de l'administration, bien que persistante²¹⁴, a été remise en cause en faveur d'un rééquilibrage de la relation administration-administrés. Il n'en demeure pas moins que le droit des personnes publiques, dont la légitimité n'est fondée que sur la satisfaction de l'intérêt général, présente une différence de degré, plus que de nature, avec le droit privé.

63. Les règles de la prescription extinctive ont suivi cette évolution. Si elles avaient initialement pour conséquence de favoriser l'administration dans le rapport d'obligations, une meilleure prise en compte des droits des particuliers a eu pour conséquence de rééquilibrer la relation, spécifiquement lorsque l'administré est débiteur de l'administration. Le droit public de la prescription assure ainsi une balance des intérêts public et privé : tout en prévoyant la

²¹³ J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *R.D.P.*, 1998, pp. 1794-1809.

²¹⁴ J. Chevallier, « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 57-70.

prescription des obligations publiques pour assurer la sécurité juridique, il dote le créancier, public comme privé, des moyens nécessaires pour obtenir la satisfaction de ses droits. Ces règles restent néanmoins gouvernées par une irréductible originalité en raison de leur double appartenance au droit des obligations et à la légalité financière. Elles traduisent finalement ce qu'est aujourd'hui le droit public : « *Un droit d'équilibre (par définition instable) des droits de l'Etat et des droits des citoyens, faisant la part de ce qu'il faut reconnaître à ces derniers sans oublier sa matrice originelle qui le constitue* »²¹⁵.

64. En somme, la prescription extinctive répond très exactement au constat dressé par J. Chevallier, selon lequel « *certaines principes du droit privé des obligations ont bien été "transposés", voire même "reçus", en droit public, [mais] ils sont censés avoir subi une sorte de transmutation, du fait de leur insertion dans un droit gouverné par une logique différente* »²¹⁶. Pour déterminer le point d'équilibre entre sécurité juridique et exécution des obligations, il faut d'abord identifier la prescription extinctive en droit public (Partie 1), ce qui permettra ensuite de constater qu'elle est adaptée aux caractéristiques propres du droit public (Partie 2).

²¹⁵ J.-M. Pontier, « Qu'est-ce que le droit administratif », *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1937-1940, spéc. p. 1940.

²¹⁶ J. Chevallier, « L'obligation en droit public », préc., p. 180.

PARTIE 1 – L’IDENTIFICATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

65. La prescription extinctive est une notion classique du droit privé dont la conceptualisation prend ses racines dans le droit romain²¹⁷. L’adoption du Code civil a eu pour résultat de dissocier prescription extinctive et acquisitive mais aussi d’unifier les différentes prescriptions extinctives. Le droit privé moderne n’a cessé de développer l’institution, à tel point que la multiplication des prescriptions extinctives, couplée à l’apparition d’autres délais extinctifs, a fini par plonger la matière dans le « *chaos* »²¹⁸. Le législateur, à l’occasion de la réforme du 17 juin 2008 portant sur la prescription en matière civile – première pierre d’une réforme globale du droit privé des obligations – a tenté de « *réguler* »²¹⁹ ces « *désordres* »²²⁰. Malgré cette diversité, la doctrine n’a jamais véritablement cessé de traiter la prescription extinctive de manière unitaire.

66. La prescription extinctive ne se présente pas de manière fondamentalement différente en droit public, puisque son origine est la même. Ce dernier a reçu la prescription par l’intermédiaire du Code civil qui l’a expressément étendue aux rapports obligataires des personnes publiques ; la prescription ne s’est donc pas construite *ex nihilo* en droit public. Comme en droit privé, les délais spéciaux ont proliféré, conduisant également au « *capharnaïm* »²²¹. Certains d’entre eux, à l’instar du délai quadriennal de prescription des dettes publiques, ont d’abord répondu à des finalités spécifiques aux personnes publiques, paraissant émanciper la prescription de l’institution originelle. En outre, ces prescriptions s’ajoutent à de nombreux délais extinctifs avec lesquels elles entretiennent des liens étroits. Toutefois, de la même façon qu’en droit privé, cette diversité de délais n’exclut pas un traitement unitaire de la prescription extinctive. L’application de son fondement – la sécurité

²¹⁷ Voir E. Chevreau, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L’approche du droit privé*, De Boccard, Paris, 2006, 353 p.

²¹⁸ A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, P.U.S.S., Toulouse, 1996, pp. 123-133.

²¹⁹ P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 3-10, spéc. pp. 8-10.

²²⁰ P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, 113 p.

²²¹ B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1219-1226, spéc. p. 1220.

juridique – à un objet spécifique – l’obligation publique – permet de préciser la notion de prescription extinctive en droit public (Titre 1).

67. Ce même fondement de sécurité juridique permet ensuite de délimiter le champ d’application de la prescription extinctive (Titre 2). D’un point de vue matériel, la spécificité du droit public ressort nettement. Le considérable essor de la sécurité juridique a eu pour conséquence d’étendre la prescription extinctive à la quasi-totalité des obligations. Cependant pour des raisons inhérentes à la finalité d’intérêt général de l’action administrative, certaines d’entre elles demeurent rétives à l’institution. D’un point de vue temporel, l’identité avec le droit privé apparaît, en revanche, plus marquée. L’impératif de sécurité juridique gouverne également le champ d’application temporel de la prescription extinctive des obligations, répondant aux règles classiques du droit transitoire des délais extinctifs (Titre 2).

TITRE I – LA NOTION DE PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

68. Le Code civil définit la prescription extinctive comme l'écoulement d'un délai d'inaction du titulaire d'un droit emportant son extinction. En droit public, la notion doit ainsi composer avec de nombreux délais, afférents ou non au procès. Bien que « *la matière des délais [soit] un des points où l'homme est, avec le plus de force, sous l'emprise du temps*²²², elle constitue, de manière générale, un véritable *imbroglio* juridique²²³. De ce fait, une clarification s'avère nécessaire. La précision de la notion de prescription extinctive en droit public implique d'en cerner le fondement, c'est-à-dire la « *référence de base sur laquelle repose une institution et qui en éclaire l'esprit* »²²⁴. De ce point de vue, la prescription extinctive en droit public repose sur le même fondement que toute autre prescription : la sécurité juridique (Chapitre 1). La prescription extinctive doit ensuite être discernée dans « *la nébuleuse* »²²⁵ des autres délais qui lui sont connexes en droit des obligations. Le recours à une analyse de droit processuel, comparant procédures juridictionnelles administrative et civile²²⁶, conduit à la sortir de l'enchevêtrement des différents délais, sans pour autant

²²² En ce sens, P. Hébraud, « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Etudes offertes à Pierre Kayser*, Tome II, P.U.A.M., Aix-Marseille, 1979, pp. 1-58, spéc. p. 15.

²²³ Comme le remarquait H. Vizioz, en dépit de cette importance, les termes employés ne sont qu'imparfaitement voire nullement définis par le législateur, le juge ou encore la doctrine, « *chaque auteur mett[ant] une sorte de coquetterie à se créer une terminologie personnelle* ». L'auteur ajoutait que « *des théories, des notions générales et communes sur lesquelles il faut de toute nécessité, pour un progrès durable de la science du droit, que les juristes de toute catégorie finissent par s'entendre* » (H. Vizioz, « Les notions fondamentales de la Procédure et la Doctrine française du Droit public », in *Etudes de procédure*, Bière, Bordeaux, 1956, pp. 53-164, spéc. p. 122, note 2).

²²⁴ « Fondement », in G. Cornu (dir.), in *Vocabulaire juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2011, 9^{ème} éd, 1095 p., spéc. p. 464.

²²⁵ P. Malaurie, « Exposé des motifs. Titre XX », in P. Catala (dir.), *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, La documentation française, Paris, 2006, pp. 193-208, spéc. p. 193.

²²⁶ La définition retenue du droit processuel est empruntée aux pères fondateurs de cette matière que sont, en France, H. Vizioz et H. Motulsky. Il s'agit d'un droit comparé des procédures juridictionnelles internes, aujourd'hui agrémenté des approches européenne et constitutionnelle (voir S. Guinchard, « La constitutionnalisation du droit processuel », in B. Mathieu (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française. 1958-2008*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 459-473), qui tendent à faire émerger un droit commun du procès (voir H. Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, Paris, 1973, 294 p. ; E. Jeuland, *Droit processuel général*, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 648 p., spéc. pp. 24-32 ; S. Guinchard et alii., *Droit Processuel. Droit commun et droit comparé du procès*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, 5^{ème} éd., 1307 p.). Toutefois, il ne sera fait de comparaison qu'entre la procédure juridictionnelle administrative et le droit judiciaire privé. La procédure pénale ne sera pas ou peu traitée en raison du cadre fixé dans cette étude, c'est-à-dire le droit des obligations. Surtout, le contentieux administratif s'est historiquement construit par un phénomène de rejet ou de mimétisme par rapport la procédure civile (sur cette question, voir Y. Gaudemet, « Remarques sur l'évolution des sources du droit du contentieux administratif », in *Mélanges offerts à Pierre Drai. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, Paris, 2000, pp. 329-341, spéc. pp. 329-332 ; F. Melleray, « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 276-310).

occulter les spécificités inhérentes à chaque matière ²²⁷. L'étude de son objet permet alors de la distinguer des autres délais et de préciser le caractère propre de la prescription extinctive en droit public (Chapitre 2).

²²⁷ Voir W. Baranès, M.-A. Frison-Roche, J. Robert, « Pour le droit processuel », *D.*, 1993, pp. 9-11 : « *L'objet du droit processuel est précisément d'opérer une distinction entre ce qui, dans la diversité des procédures, est contingent, héritage historique ou fruit des circonstances, voire de routine et de hasard, et ce qui constitue l'essence du contentieux* ». Aujourd'hui, il apparaît nécessaire de dépasser une simple comparaison des procédures juridictionnelles en établissant « *des passerelles entre tous les savoirs dont la justice et le procès sont l'objet* » (L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani-Mekki, *Théorie générale du procès*, P.U.F., coll. Thémis, 2013, 2^{ème} éd., 997 p., spéc. p. 1).

CHAPITRE 1 – LE FONDEMENT DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE

69. Le fondement de la prescription a longtemps été recherché et débattu par la doctrine privatiste. Les conclusions auxquelles sont parvenus les différents auteurs sont cependant très variées et l'unanimité n'a que difficilement été trouvée. La multiplicité des justifications avancées et les difficultés éprouvées pour expliquer l'ensemble des prescriptions ont même conduit certains d'entre eux à s'interroger sur la possibilité de dégager un fondement unique, qui serait insaisissable, voire « *introuvable* »²²⁸. Il semble néanmoins admis que la prescription extinctive soit un instrument de la sécurité juridique, dont l'effet extinctif consacre une situation de fait qui, en raison de l'inaction du créancier, est trop longtemps restée contraire au droit.

70. En droit public, cette difficulté relative au fondement de la prescription serait renforcée en raison du lien étroit qu'elle entretient avec les règles de la légalité financière. La particularité de certaines prescriptions, et spécialement celles des dettes publiques, empêcherait de les assimiler aux prescriptions telles que définies par le droit privé²²⁹. S'il est vrai qu'historiquement, la prescription extinctive en droit public a pu avoir un fondement budgétaire spécifique, celui-ci a désormais disparu (Section 1). L'ensemble des prescriptions actuelles en droit public reposent sur un même fondement : la sécurité juridique (Section 2).

SECTION 1 – L'ABSENCE DE FONDEMENT SPÉCIFIQUE DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE EN DROIT PUBLIC

71. La prescription appartient à ces « *zones de frontières délaissées, [...] intéressant tout à la fois le droit de la comptabilité publique et les théoriciens des finances publiques, d'une part, et le droit des dettes et des créances publiques et les théoriciens du droit administratif,*

²²⁸ M. Behar-Touchais, « Le foisonnement des délais », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 7-21, spéc. p. 10. Certains affirment même « *qu'il n'existe pas, à proprement parler, une prescription mais des prescriptions* » (J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2011, 7^{ème} éd., 489 p., spéc. p. 435). Dans le même sens, voir P. Malaurie, L. Aynès, P. Stoffel-Munck, *Les obligations*, Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2009, 4^{ème} éd., 854 p., spéc. p. 675 : « *Il y a pluralité de fondements parce qu'il y a pluralité de prescriptions libératoires* ».

²²⁹ En ce sens voir par exemple, M. Waline, « La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Etudes offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Dalloz, Paris, 1964, pp. 631-643, spéc. p. 641 : « *Nous ne parlerons pas ici de la déchéance quadriennale, qui est une institution spécifique au droit public, étrangère à la théorie des obligations, et dont le caractère de prescription peut être contesté* ».

d'autre part »²³⁰. La première de ces branches a longtemps eu une influence décisive sur la prescription, imposant au législateur de recourir à une institution au régime plus rigoureux que celui de la prescription. Ce dernier a choisi d'établir des déchéances, dont la plus connue est assurément la déchéance quinquennale puis quadriennale, ancêtre de l'actuelle prescription quadriennale. En optant pour ce mécanisme, le choix s'est porté sur une institution entièrement tournée vers le droit budgétaire (§1). Malgré les modifications législatives successivement apportées aux déchéances financières applicables aux dettes de l'administration, notamment la réforme de la loi du 31 décembre 1968 transformant la déchéance quadriennale en prescription, la tentation serait grande de refuser d'assimiler ces délais extinctifs à des prescriptions ordinaires telles que celles prévues par le Code civil. Mais les raisons strictement budgétaires ayant présidé à la création des déchéances ayant disparu, le maintien en droit positif de délais extinctifs des dettes publiques érigent ces derniers en véritables prescriptions, partageant le même fondement que celles issues du droit privé (§2).

§ 1 – Les origines historiques de la prescription : les déchéances budgétaires

72. Une bonne compréhension des particularités actuelles des prescriptions des dettes publiques nécessite de retracer les grandes évolutions historiques de la pratique financière relative à la l'acquittement des dettes de l'Etat²³¹. La mauvaise gestion des finances publiques depuis l'Ancien Régime a conduit les gouvernements successifs à recourir à de nombreuses déchéances financières, agissant comme des couperets. Le Répertoire Béquet donne la définition suivante de la déchéance : « *En droit administratif, la déchéance est la perte d'un droit ou l'extinction d'une action, résultant en général, de l'expiration d'un délai, quelquefois aussi de l'accomplissement de certains actes interdits par la loi* »²³². Le point commun à ces deux situations, *a priori* distinctes, réside dans le but poursuivi par la déchéance : en éteignant un droit ou une action, elle cherche à sanctionner le comportement fautif, négatif (inaction) ou positif (violation de la loi) d'une personne. La déchéance est donc gouvernée par l'idée de répression. Son apparition en droit financier est « *le résultat d'une longue évolution poursuivie à travers les crises les plus pénibles sous l'Ancien régime, à l'époque*

²³⁰ P. Amselek, « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *A.J.D.A.*, 1973, pp. 172-190, spéc. p. 172.

²³¹ En ce sens, G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 1981, 2^{ème} éd., 431 p., spéc. p. 114.

²³² L. Béquet, « Déchéance », *Répertoire du droit administratif*, Paul Dupont, Paris, 1891, Tome IX, p. 491.

révolutionnaire, pendant la Restauration »²³³ et jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle. Une approche historique²³⁴ met en exergue les motifs pour lesquels la prescription a d'abord été inscrite dans le droit budgétaire, ou plus précisément, délaissée au profit de la déchéance (A). Cette dernière a été retenue en raison de la rigueur de son régime (B).

A. LES RAISONS DU RECOURS AUX DECHEANCES

73. Si la pratique financière de l'Ancien Régime, du Consulat et de l'Empire consistait à annuler périodiquement et inopinément les dettes de l'Etat par le vote de déchéances successives (1), « *les vertueuses réformes faites par la monarchie parlementaire des années 1815-1830, qui fondèrent les grands principes de notre droit budgétaire* »²³⁵, eurent pour effet de corriger cette technique inopportune (2).

1. *Le système des déchéances périodiques*

74. Sous l'Ancien Régime, le gouvernement royal établissait épisodiquement des déchéances pour annuler les dettes de l'Etat, celui-ci risquant la banqueroute en raison du montant de l'arriéré accumulé. L'état des finances publiques à la fin de l'Ancien Régime était caractérisé par une double situation de désordre et de complexité. L'une des explications résidait dans l'adoption des règles budgétaires de l'indépendance et de la pérennité des exercices. Ces deux principes étaient *a priori* bénéfiques aux créanciers du royaume. Ils imposaient que les dettes soient payées sur les crédits ouverts dans le budget auquel elles se rattachaient. Ainsi, une dette non payée empêchait la clôture de l'exercice budgétaire en cours et donnait droit, *a contrario*, au paiement du créancier à toute époque. Ce procédé autorisait des règlements tardifs, rendant de ce fait impossible la détermination des dépenses annuelles et du montant des dépenses restant à payer.

75. Les besoins financiers engendrés par l'augmentation du train de vie de la Cour ainsi que la multiplication des guerres obligèrent les gouvernements monarchiques à solliciter de nombreux emprunts, puis à recourir à différents expédients pour retarder le paiement des

²³³ M. Le Goux, *De la déchéance quinquennale*, Larose, Paris, 1905, 123 p., spéc. p. 8.

²³⁴ Pour une description exhaustive, voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, thèse dactyl., Paris, 1952, 315 p., spéc., pp. 8-19.

²³⁵ R. Hertzog, « Au cœur des finances publiques : la dette », in R. Hertzog (dir.), *La dette publique en France*, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1990, pp. 3-13, spéc. p. 4.

créanciers²³⁶. Cette situation confinait, selon les termes de M. Le Goux, à un piètre état de la pratique financière qui « vivait au jour le jour, en répudiant le passé, et en sacrifiant l'avenir »²³⁷. Cette pratique avait en outre pour conséquence de nuire « à la réputation et au crédit des collectivités publiques – sans mentionner son injustice »²³⁸. L'une des techniques consistait à retarder le paiement des sommes dues par l'Etat puis à établir une déchéance imposant aux créanciers de faire valoir leur titre dans un bref délai sous peine de voir leur créance définitivement éteinte. H. Henry relevait que « de tels errements, répréhensibles en eux-mêmes n'avaient point pour justification la propre carence des intéressés ; les droits des créanciers étaient, le plus souvent, méconnus par l'attente que le mauvais vouloir de l'Administration leur imposait et l'incertitude du délai qui leur était imparti en fait pour faire valoir leurs droits avant éventuelle annulation »²³⁹.

76. Si cette situation fut très largement dénoncée et partiellement corrigée par les révolutionnaires, les habitudes financières issues d'une pratique séculaire resurgirent au début du XIX^{ème} siècle. En effet, malgré la volonté d'assainir les finances de l'Etat, les révolutionnaires durent revenir « aux procédés de liquidation sommaires et déplorables »²⁴⁰ de l'Ancien Régime que sont les déchéances périodiques. Au début de la Révolution, la Constituante adopta la loi des 17 juillet et 8 août 1790²⁴¹ réservant la faculté de déclarer l'Etat débiteur au seul législateur afin de mieux réguler l'apurement de la dette publique. La liquidation d'une dette créant « une obligation publique »²⁴², seul un décret de l'Assemblée nationale signé par le Roi pouvait réaliser cette opération budgétaire. Cette procédure s'accompagnait de l'obligation faite aux créanciers de se faire connaître dans un délai de deux mois sous peine d'être déchus de plein droit de leur créance. Une telle situation ne dura toutefois que peu de temps. Pour des questions de rapidité et d'efficacité budgétaire, la Convention, par la loi du 26 septembre 1793, transféra la constatation, la liquidation et l'ordonnement des dettes à l'administration. L'échéance fixée aux créanciers de l'Etat pour se faire connaître n'étant pas respectée, elle fut sans cesse reportée à une date

²³⁶ En ce sens, N. Olszak, « Aspects historiques de la dette publique en France : la doctrine classique et la rente », in R. Hertzog (dir.), *La dette publique en France*, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1990, pp. 15-32, spéc. pp. 17-18.

²³⁷ M. Le Goux, *De la déchéance quinquennale*, préc., p. 12.

²³⁸ E. Picard, « Prescription quadriennale », *R.D.C.A.*, janvier 2009, n°6.

²³⁹ H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 9.

²⁴⁰ G. Jèze, *Cours élémentaire de science des Finances et de la Législation financière française*, Girard et Brière, Bordeaux, 1909, 528 p., spéc. p. 185.

²⁴¹ Loi des 17 juillet - 8 août 1790, *Rec., Duvergier*, Tome I, 1788-1790, p. 251.

²⁴² R. Drago, « L'Etat débiteur », préc., p. 805.

ultérieure²⁴³, jusqu'à la loi du 28 frimaire an VII²⁴⁴ qui frappa de déchéance l'ensemble de l'arriéré antérieur à l'an V. Par conséquent, la Révolution avait globalement réussi à apurer l'arriéré hérité de l'Ancien Régime ainsi que celui constitué jusqu'à l'an V. Sous l'Empire, le système des déchéances périodiques continua pourtant à être utilisé. Ainsi, par exemple, l'arriéré antérieur à l'an IX a été frappé de déchéance absolue sans aucune exception²⁴⁵. De façon identique, pour effacer le reste de l'arriéré accumulé à la fin de la Révolution et pendant l'Empire, la Restauration établit une nouvelle déchéance éteignant les créances sur l'Etat antérieures au 1^{er} janvier 1816. La loi du 25 mars 1817²⁴⁶ édictant cette déchéance fixait un délai de six mois aux créanciers pour faire valoir leurs titres contre l'administration²⁴⁷. Jusqu'au début de la Monarchie de Juillet, le principal vice de cette pratique financière était, selon E. Laferrière, que « toute cette législation de la déchéance ne se composait, comme on le voit, que de dispositions successives, visant des arriérés déterminés ; elle ne comportait pas encore de règles permanentes, fonctionnant en quelque sorte automatiquement, atteignant les arriérés à venir à mesure qu'ils se reformeraient, tenant en éveil les créanciers de l'Etat, sans les exposer à de ruineuses surprises »²⁴⁸. Le traitement de la dette de l'Etat n'était appréhendé qu'*a posteriori* et non *a priori*, ce qui avait pour inévitable conséquence de laisser se reformer un nouvel arriéré après l'établissement d'une déchéance. La seule solution pour endiguer ce phénomène consistait à établir une déchéance valable pour les dettes à venir.

2. L'avènement de déchéances fixes

77. Les textes révolutionnaires ont posé les fondements du droit public financier, et en particulier de la comptabilité publique²⁴⁹. La Restauration et la Monarchie de Juillet ont ensuite marqué « le creuset des finances publiques classiques »²⁵⁰. Bien que la principale solution apportée à l'accumulation de l'arriéré résulte des lois prises sous la Monarchie

²⁴³ Voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., pp. 11-13.

²⁴⁴ Loi du 29 novembre 1798, *Rec., Duvergier*, Tome XI, 1799-1800, p. 76.

²⁴⁵ Voir l'article 17 du décret du 23 février 1808. De très nombreuses créances sont concernées par cette mesure : les prix des biens vendus par erreur comme nationaux, les indemnités de non jouissance de terrains vendus par l'Etat, etc. Pour les créances visées, voir L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, Tome II, Thorel et Pagnerre, Paris, 1840, 5^{ème} éd., 598 p., spéc. pp. 11-16.

²⁴⁶ *Rec., Duvergier*, 1817, p. 129.

²⁴⁷ Pour le champ d'application de cette déchéance, voir L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, préc., pp. 16-19.

²⁴⁸ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1^{ère} éd., rééd., L.G.D.J., Paris, 1989, 675 p., spéc. p. 237.

²⁴⁹ Voir S. Caudal, « L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal », in *Etudes en l'honneur de Loïc Philip. Constitution et Finances publiques*, Economica, Paris, 2005, pp. 348-364, spéc. pp. 355-359.

²⁵⁰ M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Finances publiques*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 244 p., spéc. p. 8.

constitutionnelle de 1830, un important précédent sous la Révolution avait déjà traduit, malgré la persistance de la pratique des déchéances périodiques, le réel désir de prévenir l'accumulation de l'arriéré. Pour répondre à « *cette volonté bien caractérisée de l'époque de rationalisation des finances* »²⁵¹, J. Cambon, Président du Comité des finances à la Convention²⁵², décida de créer le grand-livre de la Dette publique. La loi des 24 août et 13 septembre 1793²⁵³ prévoyait que les créances d'une même personne, accumulées sous la monarchie, devaient être regroupées puis inscrites sur une seule ligne et donner lieu à un remboursement sous forme d'arrérage de rente. L'article 6 dispose « *que le grand-livre de Dette publique sera le titre unique et fondamental de tous les créanciers de la dette publique* »²⁵⁴. A cette occasion, ces rentes perpétuelles furent soumises à une déchéance quinquennale fixée par l'article 156 de la loi du 24 août 1793²⁵⁵. Mais la loi ne mentionnait pas la nature de ce délai. Cette délicate tâche est revenue au Conseil d'Etat. Celui-ci a d'abord considéré qu'il s'agissait là du délai quinquennal applicable aux créances périodiques que le Code civil n'a fait que reprendre à l'ancien article 2277²⁵⁶. Cependant, il lui reconnaîtra ultérieurement et explicitement la qualité de déchéance en soulignant son fondement budgétaire : « *la déchéance qui résulte de cette mesure d'ordre instituée afin de prévenir la formation d'un arriéré important s'applique à tous les arrérages de rentes qui, par suite d'un retard non imputable à l'administration, n'ont pas été touchés dans le délai fixé par la loi* »²⁵⁷. Le champ d'application de cette disposition était toutefois limité aux dettes inscrites au grand-livre de la Dette publique à cette période, c'est-à-dire celles contractées par voie d'emprunt sous l'Ancien Régime ainsi que les dettes perpétuelles inscrites résultant de rentes dues par l'Etat. La Monarchie de Juillet développa l'institution de la déchéance en adoptant une mesure applicable aux dettes publiques ordinaires, non inscrites au grand-livre de la Dette publique.

²⁵¹ N. Olszak, « Aspects historiques de la dette publique en France : la doctrine classique et la rente », préc., p. 19.

²⁵² Pour un aperçu historique des réformes de l'organisation financière entreprise sous la Révolution, voir M. Bottin, « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique », in H. Isaia et J. Spindler (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Tome I, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1986, pp. 3-31, spéc. pp. 19-20.

²⁵³ Loi des 24 août et 13 septembre 1793, S., *Lois annotées*, 1793, p. 250.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ Article 156, loi 24 août 1793, préc. : « *Tous les débets arriérés, antérieurs à l'année précédente seront payés à la trésorerie nationale par le payeur principal de la dette publique, et dans tous les cas, aucun créancier ne pourra réclamer que les cinq dernières années avant le semestre courant* ».

²⁵⁶ C.E., Avis, 13 avril 1809, cité par E.-V. Foucard, *Eléments de droit public et administratif*, Videcoq, Paris, 1839, 2^{ème} éd., 638 p., spéc. p. 196 ; C.E., 28 juillet 1824, *Bardel, Rec.*, p. 465. Voir, dans ce sens, E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau, Paris, 1921, 4^{ème} éd., 940 p., spéc. p. 774, note 1.

²⁵⁷ C.E., 21 juillet 1931, *Commune de la Pooté, Rec.*, p. 534 ; S., 1932, III, p. 4, concl. M. Detton. Voir aussi C.E., 22 juin 1900, *Maillard, Rec.*, p. 416.

78. C'est par la loi du 29 janvier 1831²⁵⁸ que fut créée la déchéance quinquennale applicable à l'ensemble des dettes ordinaires de l'Etat. Son apparition résulte des impératifs financiers fixés par les textes constitutionnels révolutionnaires, mais sa création est plus particulièrement liée au système de gestion des finances publiques choisi au début du XIX^{ème} siècle, donnant un fondement exclusivement budgétaire à cette institution. Ainsi, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». De cette disposition découle l'obligation pour les comptables publics, agents publics chargés de l'exécution financière des budgets des organismes publics, de rendre compte annuellement des opérations financières réalisées²⁵⁹. Les opérations de recettes et de dépenses s'effectuaient sur une certaine durée, pouvant dépasser le cadre annuel civil. Il fallait donc déterminer l'année sur laquelle devaient être imputées les opérations en cours lors de l'arrêté annuel des écritures²⁶⁰. Le système retenu à « *l'âge classique de la comptabilité publique* »²⁶¹ fut celui de l'exercice²⁶².

79. L'exercice comprend « *l'ensemble des opérations d'exécution d'un même budget, que ces opérations aient été entièrement exécutées durant l'année civile à laquelle ce budget s'applique ou, qu'entreprises durant cette année, elles s'achèvent durant l'année suivante* »²⁶³.

80. Ce système a l'avantage d'assurer un véritable contrôle de la dépense en suivant l'emploi des autorisations budgétaires données par le Parlement ou les conseils délibérants des collectivités locales. Il est cependant inefficace pour connaître l'état exact et futur des caisses publiques puisqu'il conduit à l'exécution simultanée de deux budgets, voire plus. Une

²⁵⁸ Loi du 29 janvier 1831, *Rec., Duvergier*, 1831, p. 15. Voir les débats parlementaires à la Chambre des députés : présentation de la loi le 19 août 1830 (*Moniteur* du 20 août), rapport de M. Lefèvre le 5 novembre 1830 (*Moniteur* des 6 et 7 novembre), discussion et adoption des 22 au 25 novembre 1830 (*Moniteur* des 23 au 26 novembre). Voir les débats à la Chambre des pairs : rapport de M. le Comte de Mollien le 27 novembre 1830 (*Moniteur* du 28 novembre), discussion et adoption le 30 novembre 1830 (*Moniteur* du 31 novembre).

²⁵⁹ Article 15 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

²⁶⁰ Voir J. Magnet, *Comptabilité publique*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1978, 608 p., spéc. pp. 248-250.

²⁶¹ J. Magnet, « La comptabilité publique à l'âge classique », in H. Isaia et J. Spindler (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Tome I, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1986, pp. 58-74.

²⁶² Sur l'opposition des systèmes en présence et les acteurs du débat sous la Restauration, voir P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques. Budget/Trésor*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 1992, 6^{ème} éd., 565 p., spéc. pp. 300-302.

²⁶³ J. Magnet, *Comptabilité publique*, préc., p. 248. Pour M. Hauriou, l'exercice se définissait comme la « *période d'exécution des services d'un budget ou, mieux, la période d'exécution des services d'une année financière, période pendant laquelle les paiements opérés sont rattachés par les comptables à l'année de finances aux services de laquelle l'opération se rapporte* » (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 1933, 12^{ème} éd., rééd., Dalloz, Paris, 2002, 1150 p., spéc. p. 1008).

période complémentaire était prévue pour réaliser le règlement des opérations actives et passives du budget qui n'avait pas encore été effectué au 31 décembre. A la fin de cette période, l'exercice était clôturé et les créances et dettes restantes étaient reportées sur les exercices suivants. Cependant, comme le précisait E. Allix, « *clôturer l'exercice, ce n'est pas évidemment dire que les restes à payer ou à recouvrer existant au jour de la clôture ne seront plus jamais payés ni recouverts* »²⁶⁴. Ainsi chaque budget prévoyait des crédits pour effectuer les « *dépenses sur exercice clos* ». L'auteur poursuivait en remarquant que « *la clôture des exercices est un simple procédé de comptabilité qui ne touche pas aux droits des créanciers, ces droits devraient, en principe, subsister aussi longtemps qu'ils n'ont pas été éteints par les règles ordinaires de prescription du droit civil* »²⁶⁵.

81. L'adoption du système de l'exercice n'impliquait, *a priori*, pas de déroger aux règles du droit commun de la prescription. Pourquoi le droit français a-t-il alors opté pour une règle de déchéance spéciale, apparaissant comme une curiosité juridique nationale ? D'autres pays ont au contraire préféré appliquer les règles de droit commun de la prescription civile²⁶⁶, mais la longueur excessive de la prescription trentenaire choisie par le législateur de 1804 la rendait inutilisable en matière de dépenses budgétaires. En effet, comme le relevait M. Hauriou, « *les mesures prises pour assurer la clôture des exercices n'auraient pas été efficaces si les créanciers de l'Etat avaient conservé pendant trente ans le droit de se faire payer sur le chapitre des dépenses sur exercice clos ; ce chapitre aurait été très chargé dans tous les budgets et un arriéré considérable aurait continuellement pesé sur les comptes* »²⁶⁷. Un délai plus court était donc nécessaire pour « *assurer le bon ordre des finances, car l'Etat ne peut pas rester pendant trente ans dans l'incertitude de ses charges* »²⁶⁸. Ces raisons amenèrent la Monarchie de Juillet à doter le système budgétaire français d'une règle définitive ayant pour effet, passé un court délai, de permettre la clôture des exercices en déclarant déchus les créanciers de l'Etat. La déchéance quinquennale avait donc un fondement exclusivement budgétaire.

²⁶⁴ E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, préc., p. 314.

²⁶⁵ *Idem*, p. 319.

²⁶⁶ G. Jèze soulignait que « *les législations des pays étrangers sont variées. Rarement toutefois elles consacrent une institution analogue à la déchéance quinquennale française. L'Italie, la Prusse ou l'Angleterre n'ont pas de déchéance spéciale : dans ces Etats, on applique en principe les règles ordinaires de la prescription* » (G. Jèze, *Cours élémentaire de science des Finances et de la Législation financière française*, préc., p. 188). Voir aussi E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, préc., p. 320 ; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome III, de Boccard, Paris, 1930, 3^{ème} éd., 853 p., p. 430.

²⁶⁷ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, préc., p. 1008.

²⁶⁸ H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 4.

82. Si la loi de finances du 29 janvier 1831 utilisa une dernière fois le système de la déchéance applicable à l'arriéré passé²⁶⁹, elle eut surtout pour objectif de créer une déchéance unique valable pour l'avenir, constituant « *la clef de voûte de l'ordre financier* »²⁷⁰. Ainsi, l'article 9 de la loi dispose que « *seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen* ». Le principe de la déchéance quinquennale fut repris aux articles 136 et 137 du décret impérial du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique. Avant sa transformation en prescription par la loi du 31 décembre 1968²⁷¹, le régime de la déchéance fut retouché par plusieurs lois et décrets²⁷² dont les modifications les plus importantes ont été la réduction du délai de cinq à quatre ans²⁷³ ou encore l'extension de son champ d'application aux autres collectivités publiques que l'Etat²⁷⁴. La déchéance conservait toutefois son objectif initial : sanctionner le créancier de l'Etat passé un bref délai pour assurer le bon ordre des finances publiques, en particulier leur prompt règlement afin de clôturer les budgets²⁷⁵.

83. L'ambiguïté originelle de la nature de la prescription des dettes publiques réside dans l'intention du législateur de 1831 de contourner les règles de la prescription, et en particulier les délais du Code civil, pour assurer une bonne gestion budgétaire et comptable des finances publiques²⁷⁶. Selon P. Amselek « *on pouvait être tenté de la ranger elle-même, par analogie*

²⁶⁹ Pour apurer l'arriéré accumulé entre 1816 et 1830, l'article 8 fixa un délai butoir de présentation des titres de créances au 31 décembre 1834.

²⁷⁰ M. Le Goux, *De la déchéance quinquennale*, préc., p. 24.

²⁷¹ Voir *infra* n°101-109.

²⁷² Avant la refonte de la déchéance par la loi du 31 décembre 1968, celle-ci fut modifiée par la loi du 8 juillet 1837, le décret du 25 juin 1934, le décret du 30 octobre 1935, la loi du 31 décembre 1945. Sur les différentes modifications apportées par ces textes, voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., pp. 26-44.

²⁷³ Décret du 25 juin 1934, préc.

²⁷⁴ Voir *infra* n°572-585.

²⁷⁵ Voir C.E., 6 août 1925, *Mas, Rec.*, p. 812 : les dispositions prévues par la loi du 29 janvier 1831 « *constituent essentiellement des mesures d'ordre destinées à prévenir les retards apportés par les créanciers de l'Etat à la poursuite de leurs prétentions et à assurer ainsi le prompt règlement des exercices budgétaires* ».

²⁷⁶ De manière ambiguë, E. Laferrière s'interrogeait sur sa nature juridique sans y apporter de réponse tranchée : « *Est-ce une prescription ou une déchéance ? Elle a à la fois ces deux caractères* » (E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, préc., p. 238).

très extensive, très approximative, dans la catégorie des prescriptions »²⁷⁷. Néanmoins, la doctrine dominante la distinguait de la prescription par son fondement : « *la déchéance quinquennale n'est pas une prescription. Le mot que l'on emploie pour désigner la nature spéciale de la peine infligée aux créanciers négligents du Trésor est plus énergique. Les deux institutions diffèrent en effet par leur fondement* »²⁷⁸. Ce constat est partagé par les auteurs privatistes soulignant que, « *quelle que soit la déchéance que l'on envisage, il est toujours un caractère qui se retrouve en toutes circonstances : le caractère répressif et pénal de cette institution* »²⁷⁹. Le choix d'un mécanisme répressif a été guidé par la volonté d'éviter l'accumulation d'importantes dettes publiques liées aux problèmes posés par le système budgétaire français. Cette préférence pour la déchéance paraissait justifiée dans la mesure où celle-ci a pour objectif « *d'éviter que la réalisation d'un acte déterminé ne soit pas trop postposée dans le temps* »²⁸⁰.

84. Le mécanisme de la déchéance fut enfin retenu lorsque les rentes des pensions civiles et militaires de retraite ou d'invalidité devinrent un droit opposable à l'Etat. A nouveau, « *le régime des pensions des fonctionnaires puise son originalité dans l'histoire* »²⁸¹. Sous l'Ancien régime l'obtention d'une pension de retraite n'était pas considérée comme un droit mais « *comme une faveur, un don de la générosité royale* »²⁸². La Révolution instaura une distinction entre pension militaire et pension civile²⁸³. La première devint un droit, la seconde une récompense pour service rendu. L'Empire et la Restauration instillèrent à nouveau une part d'arbitraire dans la délivrance des pensions. Ce n'est que sous la Monarchie de Juillet que

²⁷⁷ P. Amssek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *A.J.D.A.*, 1970, pp. 465-484, spéc. p. 470. Cette ambiguïté est entretenue par nombre d'auteurs. Voir par exemple, J. Magnet, « La déchéance quadriennale », *A.J.D.A.*, 1962, pp. 139-142, spéc. p. 139 : « *La prescription constitue un mode d'extinction des obligations aussi général en droit public qu'en droit privé. Mais, alors que dans les rapports entre particuliers elle n'est acquise, qu'à l'expiration de délais assez longs, les exigences de la comptabilité ont conduit, pour les collectivités publiques, à l'adoption d'un laps de temps beaucoup plus court, limitant les reports d'exercice en exercice de dettes non acquittées* ».

²⁷⁸ M. Le Goux, *De la déchéance quinquennale*, préc., pp. 29-30.

²⁷⁹ Voir, M. Sallé de la Marnière, « La déchéance comme mode d'extinction d'un droit (Essai de terminologie juridique) », *R.T.D. Civ.*, 1933, pp. 1037-1113, spéc. p. 1100. Dans un sens proche, entendant la déchéance comme un sanction civile réprimant « *le non-respect d'une incombance définie comme l'exigence de diligence ou de probité nécessaire pour conserver le bénéfice d'un droit dont le non-respect ne peut faire l'objet d'une exécution forcée* », (F. Luxembourg, *La déchéance des droits. Contribution à l'étude des sanctions civiles*, Panthéon-Assas, Paris, 2008, 472 p., spéc. pp. 31-35).

²⁸⁰ M.-P. Noël, « Les délais préfix », in P. Jourdain et P. Wéry (dir.), *La prescription extinctive. Etudes de droit comparé*, Bruylant/Schuttless, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 2010, pp. 130-172, spéc. p. 136. A propos du droit belge, l'auteur emploie le terme de délai préfix pour désigner « *les délais prescrits à peine de déchéance* » (*idem*, p. 132).

²⁸¹ J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 895 p., spéc. p. 362. Sur cette question voir, E. Aubin, « Pensions civiles et militaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 190-10, mai 2012.

²⁸² G. Jèze, « Le régime des pensions de retraites des fonctionnaires publics en France », *R.S.L.F.*, 1929, pp. 653-702, spéc. p. 672.

²⁸³ Loi des 3 et 22 août 1790.

le principe du droit à pension des militaires fut définitivement acquis²⁸⁴ et seulement au début du Second Empire pour les pensions civiles²⁸⁵. La loi du 14 avril 1924²⁸⁶ a unifié pour la première fois les régimes de retraite des fonctionnaires civils et militaires avant que ne soit créé le Code des pensions civiles et militaires par la loi du 26 décembre 1964²⁸⁷. Parallèlement, le législateur a codifié les dispositions relatives aux pensions militaires des victimes de guerre²⁸⁸. Désormais, pour obtenir sa pension, un fonctionnaire doit faire une demande de liquidation auprès du ministre intéressé. Une fois liquidée, elle fait l'objet d'un arrêté de concession conjointement délivré par le ministère intéressé et le ministre des Finances.

85. Depuis la loi du 9 juin 1853, le titre de pension fait l'objet d'une inscription au grand-livre²⁸⁹ de la Dette publique et constitue une dette viagère inscrite²⁹⁰. L'article 22 de cette même loi a soumis logiquement le droit à pension à prescription, ou plutôt à déchéance. En effet, la déchéance quinquennale prévue à l'article 156 de la loi du 24 août 1793 était simplement applicable aux dettes perpétuelles inscrites, et celle de la loi du 29 janvier 1831 s'étendait aux dettes ordinaires non inscrites. Un délai quinquennal a donc été prévu pour les pensions civiles. Il fut généralisé à l'ensemble des fonctionnaires par l'article 67 de la loi du 14 juin 1924. Le fonctionnaire devait demander la liquidation de sa pension dans un délai de cinq ans à compter du jour où ses droits étaient ouverts. Depuis le Code des pensions civiles

²⁸⁴ Voir en particulier la loi du 11 avril 1831 pour l'armée de terre et la loi du 18 avril 1831 pour l'armée de l'air.

²⁸⁵ Loi du 9 juin 1853.

²⁸⁶ Loi du 14 avril 1924 *portant réforme du régime des pensions des pensions civiles et des pensions militaires*, *J.O.R.F.* du 15 Avril 1924, p. 3495.

²⁸⁷ Loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964 *portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1964, p. 11835.

²⁸⁸ Décret n°51-470 du 24 avril 1951 *portant règlement d'administration publique, codifiant les règlements d'administration publique concernant les pensions militaires d'invalidité, les diverses pensions d'invalidité soumises à un régime analogue et les avantages attachés à la qualité d'ancien combattant ou de victime de guerre*, *J.O.R.F.* du 27 avril 1951, p. 4262.

²⁸⁹ Aujourd'hui l'article L. 54 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.

²⁹⁰ Voir actuellement, l'article L. 54 aliéna 1 du Code des pensions civiles et militaires de retraite : « *Les pensions attribuées conformément aux dispositions du présent code sont inscrites au grand-livre de la Dette publique et payées par le Trésor* ».

et militaires de retraite, ce délai est désormais de quatre ans²⁹¹ pour les pensions civiles et militaires de retraite et de trois ans pour les pensions militaires en cas de guerre²⁹².

86. Le fondement budgétaire de la prescription, c'est-à-dire l'impératif de clôture des exercices dans le but d'assurer une bonne gestion des finances publiques, a conduit les gouvernements successifs à retenir le mécanisme rigoureux qu'est la déchéance. Son régime diffère très largement de la prescription car, comme le relevait A. Mestre, « *la déchéance constitue une mesure d'ordre public* »²⁹³ singularisée par l'absence des causes de suspension et la limitation de celles d'interruption ainsi que par son appartenance exclusive au droit budgétaire.

B. LES MANIFESTATIONS DU FONDEMENT BUDGETAIRE DES DECHEANCES

87. Comme toutes les déchéances, celles des dettes publiques se caractérisent par la rigueur de leur régime²⁹⁴. En droit public, « la raison essentielle de ces caractères juridiques tout à fait particuliers était que la déchéance quadriennale apparaissait, sous bien des aspects, comme une règle d'ordre public »²⁹⁵ pour des raisons budgétaires. Ce constat vaut également pour les déchéances applicables aux pensions. Deux éléments du régime caractérisent particulièrement sa rigueur le démontrent : le cours du délai (1) et l'opposition du délai (2).

²⁹¹ Délai ramené à quatre ans par l'article 21 de la loi n°77-574 du 7 juin 1977 *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, J.O.R.F. du 8 juin 1977, p. 3151. Voir aujourd'hui l'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraite : « *Lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la quatrième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux quatre années antérieures* ».

²⁹² Article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « *Lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la troisième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages, afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux trois années antérieures* ».

²⁹³ A. Mestre, *L'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, Rousseau, Paris, 1899, 122 p., spéc. pp. 42-43. Voir également, G. Tabareau, *De l'extinction des dettes de l'Etat par déchéance quinquennale*, Larose et Tenin, Paris, 1906, 271 p., spéc. pp. 243-250.

²⁹⁴ Voir M. Sallé de la Marnière, « La déchéance comme mode d'extinction d'un droit (Essai de terminologie juridique) », préc., p. 1099.

²⁹⁵ A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janvier 2004, n°29.

1. *Le cours du délai des déchéances*

88. La rigidité du cours du délai des déchéances budgétaires est un élément partagé par l'ensemble des déchéances, qu'elles soient publiques ou privées. Ainsi, ce délai n'est pas soumis aux causes de suspension prévues dans le Code civil à propos des prescriptions. Cela explique, par exemple, que l'état d'incapable du créancier n'empêche pas le délai de déchéance quadriennale de courir²⁹⁶. En matière de déchéance de pension, le fait que la personne n'avait pu faire valoir ses droits en raison de l'absence de connaissance de la réalisation de l'évènement ouvrant droit à pension n'empêche pas pour autant le délai de courir²⁹⁷. Les seules suspensions des déchéances sont celles établies de façon extraordinaire par le législateur en cas de circonstances particulières telles que les périodes de guerre²⁹⁸ ou d'importantes grèves²⁹⁹. Mais comme le remarque M. Dran, « *ce n'est pas la déchéance en tant que telle qui faisait l'objet de la suspension, mais toute prescription, de façon générale, prescription de droit commun ou spécifique, le législateur édictant une dérogation à toutes les règles de forclusion* »³⁰⁰.

89. En outre, les causes d'interruption du délai de déchéance étaient relativement limitées et en partie différentes de celles de la prescription. Concernant la déchéance quadriennale, l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831 avait prévu, de manière laconique, deux causes uniques d'interruption. Cet article a fait dire à J. Romieu que la déchéance quinquennale avait « *le caractère d'une déchéance ordinaire, opérant avec rigueur qu'aucun moyen de fait ou de droit ne peut tempérer, en dehors des deux cas uniques prévus par l'article 10. C'est une mesure d'ordre – de comptabilité* »³⁰¹. L'article 10 énonçait que « *les dispositions des deux articles précédents ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés par le fait de l'administration ou par la suite d'un pourvoi formé devant le Conseil d'Etat* ». Le texte étant quelque peu elliptique à propos du fait de l'administration, il est revenu au juge administratif

²⁹⁶ C.E., 13 janvier 1888, *Arbinet, Rec.*, p. 28 : refus d'appliquer les causes d'interruption prévues par l'ancien article 2252 du Code civil. Voir aussi C.E. 12 octobre 1960, *Commune de Pertuis, Rec. Tab.*, p. 954 ; *A.J.D.A.*, 1962, p. 517, obs. J. D. ; C.E., Sect., 10 avril 1970, *Chauvet, Rec.*, p. 238 ; *D.*, 1970, p. 563, concl. G. Braibant ; *A.J.D.A.*, 1970, p. 501, note P. Amselek ; *R.D.S.S.*, 1970, p. 405, note F. Moderne.

²⁹⁷ Voir C.E., 19 mars 1931, *Le Moyec, Rec.*, p. 313 ; C.E., 9 juillet 1965, *Hamdi Lakdar* ; *R.D.P.*, 1966, p. 186.

²⁹⁸ Voir par exemple, les lois des 16, 20 et 24 août 1940.

²⁹⁹ Voir par exemple, la loi n°68-696 du 31 juillet 1968 *relative aux forclusions encourues du fait des événements de mai et juin 1968*, *J.O.R.F.*, 2 août 1968, p. 7519.

³⁰⁰ M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616, spéc. p. 591.

³⁰¹ J. Romieu, concl. sur C.E., 12 janvier 1894, *Héritiers Dufourcq, Rec.*, p. 21.

de déterminer les contours de cette cause spécifique d'interruption. Sans détailler la jurisprudence, elle peut sommairement se définir comme « *une manœuvre par laquelle le débiteur, abusant des prérogatives que lui confère sa situation privilégiée, empêche le créancier d'utiliser les voies de droit que la loi met à sa disposition* »³⁰². Cependant, le caractère d'ordre public des déchéances incitait le juge à ne reconnaître que de façon mesurée l'existence d'un fait de l'administration³⁰³. Il semble que les règles applicables aux déchéances des pensions étaient tout aussi strictes puisque, car si l'on en croit E. Laferrière, ces délais « *sont de rigueur et ne sont suspendus par aucune cause qui suspendent ou interrompent la prescription* »³⁰⁴.

90. L'absence de causes d'interruption et de suspension était un critère commun à toutes déchéances, mais le fondement budgétaire des déchéances renforçait leur rigueur naturelle, les teintant d'un caractère d'ordre public.

2. L'opposition de la déchéance

91. Outre une méthode de calcul différente de celle des prescriptions ordinaires (la déchéance se compte en exercice budgétaire et non en jours de l'année civile)³⁰⁵, l'influence du fondement budgétaire se retrouve surtout à propos de l'opposition de la déchéance. Parce que « *la déchéance quadriennale constituait une institution de la comptabilité publique sans prise directe sur le régime des obligations de l'administration* »³⁰⁶, jouant sur le plan de la procédure budgétaire, elle pouvait faire obstacle à l'autorité de chose jugée des décisions de justice en étant invoquée après un jugement de condamnation de l'Etat³⁰⁷. Une telle solution est justifiée par le caractère d'ordre public de la déchéance. L'autorité des décisions de justice devait s'incliner devant l'impératif de bonne gestion des finances publiques.

³⁰² A. Heurté, « Le fait de l'administration dans la déchéance quadriennale », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 148-153.

³⁰³ En ce sens, voir M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », préc., p. 588.

³⁰⁴ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, préc., p. 216. Dans le même sens, G. Jèze, « Le régime des pensions de retraites des fonctionnaires publics en France », préc., p. 698 : « *C'est un régime tout différent du régime de l'article 2277 du Code civil* ». Voir aussi, plus récemment, B. Tricot, « Le contentieux des pensions au Conseil d'Etat », *E.D.C.E.*, 1953, pp. 42-47, spéc. p. 46 : « *Du délai dans lequel la pension doit être demandée ou de celui dans lequel les arrérages doivent être perçus, on se trouve toujours en face de chiffres impérativement fixés par la loi et qui ne laissent pas de place à l'interprétation* ».

³⁰⁵ Voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, décembre 2003, n°6. Voir l'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraite.

³⁰⁶ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 468.

³⁰⁷ C.E., 27 décembre 1889, *Gabriel-Barthe c/ ministre de la Guerre, Rec.*, p. 1220 ; C.E., 1^{er} mars 1944, *ministre des Travaux publics, Rec.*, p. 71 ; T.C., 6 juillet 1957, *Préfet de la Seine c/ Saiac, Rec.*, p. 819, *D.*, 1958, p. 310, note J.-L. Quermonne ; C.E., Sect., 23 octobre 1959, *Ville d'Alger c/ Bosazza, Rec.*, p. 535.

92. L'influence de l'ordre public se retrouve également dans l'opposition procédurale de la déchéance. L'ordonnateur, seul compétent pour l'opposer, ne pouvait pas y renoncer. En matière de pensions, le Conseil d'Etat a affirmé que le ministre ne pouvait pas renoncer, implicitement ou explicitement, au bénéfice de la déchéance³⁰⁸. Cependant, quel que soit le domaine concerné par la déchéance, le juge n'a jamais poussé le raisonnement à son terme en reconnaissant dans l'expiration du délai de déchéance un moyen d'ordre public qu'il pourrait soulever d'office³⁰⁹.

93. Enfin, en tant que « *manifestation de l'imperium* »³¹⁰ de l'Etat, la décision qui opposait la déchéance quadriennale, « *acte de puissance publique par excellence, puisqu'elle libère l'Etat à l'encontre de toutes les règles de droit commun* »³¹¹, ne pouvait jamais relever de la compétence des juges judiciaires³¹². Ainsi, soulevée lors d'un procès devant les tribunaux judiciaires, l'exception de déchéance, acte administratif autonome, était tranchée par le juge administratif par le mécanisme de la question préjudicielle³¹³.

94. Ces exemples issus du régime de la déchéance démontrent que son fondement budgétaire en faisait une institution aux nombreuses particularités. Celles-ci n'auraient pas dû survivre à la disparition des raisons purement budgétaires ayant historiquement justifié les déchéances. Or, le législateur n'a traduit qu'incomplètement cette évolution.

§ 2 – *La disparition du fondement budgétaire*

95. L'évolution des techniques comptables a conduit à la disparition des raisons ayant présidé à l'apparition des déchéances. Pourtant, la pratique administrative a eu de plus en plus fréquemment recours à ces déchéances (A). L'augmentation consécutive du contentieux de la déchéance a permis au juge administratif d'en façonner le régime et de l'introduire dans les

³⁰⁸ C.E., 9 février 1933, *ministre des Pensions c/ Greffier*, *Rec.*, p. 174.

³⁰⁹ C.E., 7 février 1896, *Cornaille, Leroy et autres*, *Rec.*, p. 120 ; *S.*, 1898, III, p. 40.

³¹⁰ M. Le Goux, *De la déchéance quinquennale*, *préc.*, p. 48-49.

³¹¹ A. Plantey, « La déchéance quadriennale », *J.C.P. G.*, 1951, 954.

³¹² Ce principe a très rapidement été dégagé par le Conseil d'Etat dans son office de juge des conflits, voir C.E., 16 mai 1839, *Réversat*, *Rec.*, p. 284. Voir par exemple, C.A.A. Paris, 1^{er} février 2010, *Barkat*, *Req.* n°08PA00375, inédit ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 2002, concl I. Dely.

³¹³ C.E., 16 janvier 1987, *Commune de Levens Alpes-Maritimes*, *Req.* n°37558, inédit.

principes du droit public³¹⁴ avant que le législateur n'en prenne partiellement acte à propos de la déchéance quadriennale en adoptant la loi du 31 décembre 1968 tirant une partie des conséquences de la suppression du fondement budgétaire (B).

A. LES RAISONS DE LA DISPARITION DU FONDEMENT BUDGETAIRE

96. La déchéance est historiquement venue pallier les inconvénients du système de l'exercice budgétaire³¹⁵. Les changements opérés dans les modalités d'imputation des opérations de recettes et de dépenses sur le budget n'en justifient toutefois plus l'existence. Le système de l'exercice a progressivement été remplacé par celui de la gestion, caractérisé par ce que l'on nomme « une comptabilité de caisse ». Dans ce système, « *le critère de rattachement des opérations est constitué par la date de leur encaissement ou décaissement effectif, indépendamment du fait générateur, c'est-à-dire de l'acte ou de l'événement qui a donné naissance à une créance ou à une dette* »³¹⁶.

97. D'abord introduit par un décret du 25 juin 1934 pour les recettes de l'Etat, le système de la gestion fut élargi aux dépenses par un décret-loi du 21 avril 1939³¹⁷ puis généralisé par une loi du 11 juillet 1953³¹⁸ et un décret du 14 novembre 1955³¹⁹. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959³²⁰ consacra pourtant « *un système intermédiaire* »³²¹ laissant une large place à la technique comptable de la gestion dans les finances de l'Etat mais dont certains éléments n'étaient pas étrangers au système de l'exercice³²². Concomitamment, le système de la gestion

³¹⁴ En ce sens, A. Plantey, « La déchéance quadriennale », *J.C.P. G.*, 1954, 1150 : « *De cette prescription tout à fait particulière, l'Administration se révèle, décidément, faire un usage constant ces dernières années et dont les juridictions locales auront à connaître dans presque tous les cas depuis la récente réforme du contentieux administratif* ». Voir également la conclusion de la thèse de H. Henry : « *Initialement la déchéance quadriennale était uniquement une règle de comptabilité publique et se rattachait à l'acquittement des dettes de l'Etat ; elle tend aujourd'hui à perdre ce caractère pour devenir une simple règle du Droit administratif* » (H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 278).

³¹⁵ Voir *supra* n°73-86.

³¹⁶ Voir, M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, L.G.D.J., coll. Manuel, Paris, 2012, 11^{ème} éd., 1066 p., spéc. p. 439.

³¹⁷ Voir P. Amssek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., pp. 470-471.

³¹⁸ Loi n°53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, *J.O.R.F.* du 11 juillet 1953, p. 6143.

³¹⁹ Décret n°55-1487 du 14 novembre 1955 portant système de la gestion, *J.O.R.F.* du 18 novembre 1955, p. 11235.

³²⁰ Ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, *J.O.R.F.* du 3 janvier 1959, p. 180.

³²¹ Voir, M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, préc., pp. 438-440.

³²² En particulier, le maintien d'une période complémentaire.

a été adopté pour l'exécution des budgets des collectivités territoriales depuis 1960³²³. Lors de la « révolution financière »³²⁴ induite par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001³²⁵, le système de la gestion fut repris et généralisé. Cette comptabilité budgétaire ne doit pas être confondue avec les deux autres types de comptabilité nouvellement imposés par l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances que sont d'une part, la comptabilité générale de l'Etat « qui enregistre les produits et les charges nés au cours de l'année et a pour vocation de retracer par année l'ensemble des opérations de l'Etat »³²⁶ et d'autre part, la comptabilité analytique des coûts visant à inscrire la gestion des finances publiques dans un objectif de performance en déterminant le coût des actions de l'Etat³²⁷. « La comptabilité budgétaire ayant pour objet de suivre la façon dont le budget a été exécuté »³²⁸ et en particulier de connaître les dettes acquittées et celles restant à payer, seule celle-ci intéresse la droit de la prescription.

98. Le choix du système de la gestion a l'avantage de la simplicité³²⁹ : « Avec ce système, pas besoin de période complémentaire, de reports de crédits, plus de problème d'imputation de la dépense sur les crédits d'un exercice plutôt qu'un autre, chaque dépense est automatiquement imputable sur les crédits du budget de l'année en cours au jour du paiement »³³⁰. Part conséquent la déchéance quadriennale, dont la vocation spécifique était d'entraîner la clôture des exercices budgétaires pour mettre fin aux dépenses sur les exercices clos, n'avait plus lieu d'être. Cette remarque et les arguments qui suivent sont également valables pour les autres déchéances, notamment celles relatives aux pensions. Dès lors, on ne peut que s'interroger avec P. Amselek sur les motifs, tant pour les finances nationales que locales, de « ce maintien et cette extension de la déchéance au moment où disparaissait, pourtant, sa raison d'être initiale »³³¹. Une fois le fondement budgétaire disparu, la déchéance aurait pu tomber en désuétude et n'être que peu utilisée par les différentes administrations publiques. Cela serait oublier qu'elle a historiquement été instaurée pour contourner les prescriptions ordinaires. Elle influe donc, d'une façon ou d'une autre, sur le

³²³ Voir M. Bouvier, *Les finances locales*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 2010, 13^{ème} éd., 262 p., spéc. p. 214.

³²⁴ M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Finances publiques*, préc., p. 15.

³²⁵ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *J.O.R.F.* du 2 août 2001, p. 12480.

³²⁶ M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, préc., p. 441.

³²⁷ J.-F. Picard, *Finances publiques*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2009, 436 p, spéc. pp. 223-224.

³²⁸ J.-L. Albert et L. Saïdj, *Finances publiques*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2009, 6^{ème} éd., 775 p., spéc. p. 399.

³²⁹ En ce sens, J.-F. Picard, *Finances publiques*, préc., p. 221 ; P.-M. Gaudemet et J. Molinier, *Finances publiques. Budget/Trésor*, préc., p. 300.

³³⁰ J. Laferrière et M. Waline, *Manuel élémentaire de science et législation financières*, L.G.D.J., Paris, 1952, 581 p., spéc. p. 143.

³³¹ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 471.

régime des obligations de l'administration. C'est pourquoi cette règle commode, par la brièveté de son délai et la sévérité de son régime, n'a cessé de se développer au sein de la pratique administrative en raison de la multiplication des aspects pécuniaires des relations entre l'administration et ses administrés. Cette expansion est principalement due « à l'effet conjugué de l'interventionnisme économique et social croissant et à l'élargissement continu de la responsabilité administrative »³³². En réduisant les îlots d'irresponsabilité de l'administration, le juge a permis aux victimes de demander la réparation de leurs préjudices là où l'intérêt général justifiait antérieurement l'absence d'indemnisation des conséquences dommageables de l'action administrative. L'utilisation de la déchéance quadriennale fut un moyen de réduire le coût financier provoqué par la mise en cause plus fréquente de la responsabilité administrative, « le contentieux de la réparation étant dominé par cette règle dans la mesure où la réparation est pécuniaire »³³³. Signe révélateur de cette nouvelle appartenance au droit administratif des obligations, plusieurs auteurs traitent la question de la déchéance dans les chapitres relatifs à la mise en cause de la responsabilité administrative³³⁴. Pour les mêmes raisons, la contractualisation croissante de l'action administrative a été également l'un des facteurs explicatifs du recours persistant à la déchéance.

99. Le juge administratif, comme la doctrine, avaient constaté qu'« *il s'agissait, désormais, d'une institution n'ayant guère d'autres finalités, d'autres raisons d'être que celles des prescriptions* »³³⁵. Par conséquent, le juge travailla à transformer la déchéance en prescription, à en faire une règle du droit public des obligations et non plus une simple règle budgétaire. Cet activisme jurisprudentiel incita finalement le législateur à intervenir.

B. LA TRADUCTION PARTIELLE DE LA DISPARITION DU FONDEMENT BUDGETAIRE

100. La disparition du fondement budgétaire initialement engendré des effets sur la déchéance quadriennale (1). Plus discrètement, et plus tardivement, les déchéances en matière de pensions ont également été rattachées à des prescriptions (2).

³³² *Idem*, p. 465.

³³³ A. Plantey, « La déchéance quadriennale », préc.

³³⁴ Voir par exemple, J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 24^{ème} éd., 759 p., p. 471. L'auteur conserve cependant l'ancienne appellation de déchéance dans l'index thématique. Voir aussi, utilisant la dénomination de prescription, G. Dupuis, J.-M. Guédon, P. Chrétien, *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, Paris, 2010, 12^{ème} éd., 727 p., spéc. p. 627.

³³⁵ *Ibidem*.

1. *La transformation inachevée de la déchéance quadriennale*

101. Le juge administratif fut le premier à tirer les conséquences de la disparition du fondement budgétaire de la prescription ayant conduit à l'édiction d'une déchéance (a). Les orientations jurisprudentielles choisies entraînent cependant une vive réaction du législateur (b).

a) Les avancées réalisées par la jurisprudence administrative

102. Avant 1968, la législation relative à la déchéance quadriennale n'avait fait l'objet d'aucune modification substantielle. Le régime alors en vigueur, résultant de la loi du 31 décembre 1945³³⁶, conservait le caractère rigoureux de l'institution. Dans le silence des textes, il est revenu au juge administratif le soin d'effectuer un rapprochement entre la déchéance et la prescription³³⁷. Certains auteurs ont considéré que, « *si la jurisprudence, dans son évolution semble se rapprocher des règles du Code civil, c'est par un mouvement naturel, par la prise en considération des intérêts du créancier, et non pas par analogie* »³³⁸ avec la prescription. Il semble que la cause soit prise pour l'effet. Le régime se trouve modifié dans un sens plus favorable au créancier en raison de la disparition du fondement budgétaire. Ainsi, par exemple, pour assouplir le cours du délai, seul susceptible d'être interrompu par le recours juridictionnel et le fait de l'administration, le juge administratif, s'inspirant d'une règle séculaire de la jurisprudence judiciaire en matière de prescription³³⁹, reporta le point de départ du délai de déchéance au jour de la connaissance du fait générateur de la créance³⁴⁰.

103. Le décalage persistant entre le régime de la déchéance et la disparition de son fondement budgétaire, malgré les atténuations jurisprudentielles de la rigueur de son fonctionnement, devait donner lieu à une sévère critique de cette institution historiquement

³³⁶ Loi n°45-0196 du 31 décembre 1945, *exercice 1946 (1er trimestre) : budget général : dépenses militaires*, J.O.R.F. du 3 janvier 1946, p. 98.

³³⁷ Sur ce point, voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2001, 538 p., spéc. pp. 357-363.

³³⁸ A. Plantey, « La déchéance quadriennale », préc.

³³⁹ Il s'agit de l'adage *Contra non valentem agere non currit praescriptio* (la prescription ne court pas contre celui qui a été empêché d'agir). Voir H. Roland et L. Boyer, « *Contra non valentem* », in *Adages du droit français*, Litec, Paris, 1999, 4^{ème} éd., 1021 p., pp. 109-112 ; J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere non currit praescriptio* », *R.C.L.J.*, 1937, pp. 155-194.

³⁴⁰ Voir *infra* n°807.

datée. M. Waline incitait les juristes à « *s'inspirer de sentiments humains pour l'interprétation de certaines règles draconiennes dont l'intérêt public n'apparaît pas être le support nécessaire* »³⁴¹. Le Conseil d'Etat suivit cette recommandation dans une solution « à *vrai dire audacieuse* »³⁴². Franchissant le pas qui séparait l'interprétation constructive de l'interprétation *contra legem*, le juge administratif scella la fin de la déchéance dans un arrêt *Guern* rendu le 18 avril 1958³⁴³. Celui-ci marque le rapprochement le plus important opéré avec la prescription en laissant une marge d'appréciation à l'ordonnateur pour opposer la créance. En autorisant la renonciation, cette décision revient à supprimer le caractère d'ordre public de la déchéance budgétaire. Nombre d'auteurs ont salué les tempéraments apportés par la jurisprudence aux règles de calcul du délai ou encore à celles de son opposition. Néanmoins, cette position jurisprudentielle n'a pas été approuvée par l'ensemble des protagonistes, en particulier par les ordonnateurs de collectivités publiques qui voyaient s'envoler les avantages liés à la sévérité du régime de la déchéance.

104. L'intervention de la loi du 31 décembre 1968³⁴⁴ tire pour partie les conséquences de l'obsolescence du fondement strictement budgétaire, mais elle crée autant d'incertitudes qu'elle n'en résout.

b) L'intervention législative : la loi du 31 décembre 1968

105. Derrière une politique apparemment volontariste de substitution de la prescription à la déchéance, se cache en réalité une cause circonstancielle liée au revirement de jurisprudence opéré par le Conseil d'Etat sur la question de l'obligation d'opposer la déchéance. Le projet de loi de 1968, porté par le ministère des Finances, avait pour principal objectif de rétablir l'ordre public évincé par le juge. Or, le législateur – précisément la commission des lois à l'Assemblée nationale – s'est saisi de cette occasion pour tenter de tirer les conséquences de la disparition du fondement budgétaire de la déchéance. Il n'a cependant pas estimé nécessaire d'en revenir aux règles du Code civil auxquelles la déchéance dérogeait. On constate néanmoins une véritable intention de transformer la déchéance en prescription dont

³⁴¹ M. Waline, note sous C.E., 8 décembre 1965, *Placenti*, R.D.P., 1966, p. 960.

³⁴² P. Amssek, « Le ministre des Finances et la déchéance quadriennale (A propos d'un arrêt récent du Conseil d'Etat) », préc.

³⁴³ C.E., 18 avril 1958, *Guern*, *Rec.*, p. 214.

³⁴⁴ Loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 *relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics*, J.O.R.F. du 3 janvier 1969, p. 76. Voir les débats à l'Assemblée Nationale, J.O.A.N., Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4931.

le signe le plus éloquent est le changement sémantique opéré par la loi : celle-ci supprime le terme « déchéance » au profit de celui de « prescription »³⁴⁵. L'aboutissement de la réforme de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics fut donc le fruit d'un compromis entre les volontés contraires du gouvernement et du législateur. Le résultat obtenu est en demi-teinte et a créé, selon le mot de P. Amselek, « l'ambiguïté » congénitale de la prescription quadriennale.

106. Modifier la déchéance pour en faire une prescription était l'occasion de traduire, dans le domaine des relations pécuniaires, le changement de paradigme plus général qu'a connu le droit public à partir des années 1970. Née « *en un temps où dominait encore une conception autoritaire et résolument inégalitaire des relations de l'administration avec les administrés ; [...] dans sa froide rigueur, elle était de moins en moins bien supportée par les créanciers des collectivités publiques* »³⁴⁶. L'intention du législateur de 1968 était, selon les termes mêmes de R. Capitant alors ministre de la Justice, « *d'assouplir les dispositions en vigueur, en les rapprochant du droit commun et en augmentant les garanties qui, en toute équité doivent être apportées aux créanciers de l'Etat* »³⁴⁷. Quelques exemples tirés du nouveau régime de la prescription quadriennale en attestent. La prescription joue désormais sur le plan des obligations de l'administration, et plus exclusivement au plan de la procédure budgétaire. D'une part, l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi de 1968³⁴⁸ interdit à l'administration de faire obstacle à la chose jugée en opposant la prescription après une décision juridictionnelle³⁴⁹. Elle doit l'opposer devant le juge saisi du fond la créance. D'autre part, l'article 8 de la loi dispose que le juge de l'action est désormais le juge de l'exception³⁵⁰. L'acte opposant la prescription quadriennale ne relève donc plus de la seule compétence du juge administratif.

³⁴⁵ En ce sens, J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (Présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *J.C.P. A.*, 2009, pp. 15-20, spéc. p. 15.

³⁴⁶ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 465.

³⁴⁷ Voir les débats à l'Assemblée Nationale, *J.O.A.N.*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4933. Voir aussi, J.-F. Picard, *Finances publiques*, préc., p. 209 : « *Ce changement de vocabulaire correspond à un rapprochement du régime de la prescription des dettes de personnes publiques avec le régime de la prescription du droit commun* ».

³⁴⁸ Article 7 alinéa 2 de la loi du 31 décembre 1968, préc. : « *L'Administration doit, pour pouvoir se prévaloir, à propos d'une créance litigieuse, de la prescription prévue par la présente loi, l'invoquer avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond. En aucun cas, la prescription ne peut être invoquée par l'Administration pour s'opposer à l'exécution d'une décision passée en force de chose jugée* ».

³⁴⁹ Voir, par exemple, T.A. Caen, 25 mars 2008, *Société Corebat c/ Commune de Pontorson*, Req. n°0800122, inédit ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 1455 : la prescription quadriennale ne peut être opposée par l'administration pour faire obstacle au paiement de frais irrépétibles auquel celle-ci a été condamnée.

³⁵⁰ Article 8 de la loi du 31 décembre 1968, préc. : « *La juridiction compétente pour connaître de la demande à laquelle la prescription est opposée, en vertu de la présente loi, est compétente pour statuer sur l'exception de prescription* ».

Le juge judiciaire, dès lors que la créance est régie par le droit privé, pourra connaître de l'exception de prescription. Cette compétence judiciaire nouvellement créée a certes entraîné des divergences d'appréciation entre les deux ordres de juridiction mais elle a aussi permis de faire évoluer plusieurs points du régime, encore marqués par l'idée de déchéance, vers la conception d'une véritable prescription³⁵¹.

107. Par ailleurs, la loi entérine les avancées jurisprudentielles assouplissant le cours du délai de prescription. L'article 3, en énonçant que « *la prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement* », institutionnalise des causes de suspensions du délai, absentes sous l'empire de la déchéance.

108. Pour autant, le législateur est resté dans un entre-deux constant sur de nombreux points. Si la déchéance quadriennale semble avoir fait « *peau neuve* »³⁵², sa mue n'est pas réellement terminée. Dès 1969, P. Amselek proposait de donner « *le pas à l'intention profonde du législateur sur sa volonté arrêtée* »³⁵³. L'occasion de la transformer en véritable prescription n'a pas été saisie. Le principal point d'achoppement entre les deux conceptions (déchéance – prescription) se trouve dans la rédaction de l'article 6 de la loi. Celui-ci ne fait que confirmer le clair-obscur pesant sur l'institution créée en 1968. En réalité, il entérine le compromis auquel sont parvenus le gouvernement et le législateur sur la question de l'obligation faite à l'ordonnateur d'opposer la prescription, suite au cataclysme provoqué par l'arrêt *Guern*. Cet article réaffirme le caractère d'ordre public de la prescription sans toutefois prévoir les mécanismes juridiques nécessaires pour en garantir le respect. Tout d'abord, il semble contradictoire d'avoir prévu un relevé de prescription laissé à la discrétion de l'autorité administrative titulaire de la dette. Ensuite, accentuant l'inopérance du caractère d'ordre public nouvellement restitué, le législateur a passé sous silence la question de l'autorité compétente pour opposer la prescription quadriennale. De ce fait, le juge administratif a conservé la jurisprudence élaborée à propos de la déchéance quadriennale

³⁵¹ Voir *infra* n°931-937.

³⁵² M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale. La loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 573.

³⁵³ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 475.

selon laquelle seul l'ordonnateur est compétent pour l'opposer³⁵⁴. Cette position est pourtant dépassée puisqu'elle revient à donner un fondement exclusivement budgétaire à la prescription quadriennale. A l'inverse, le juge judiciaire a tiré toutes les implications de l'inscription de la prescription dans le droit administratif. Il admet qu'un simple acte de procédure émanant de l'avocat de la collectivité publique³⁵⁵ permette d'opposer la prescription. Si cette attitude paraît plus sévère que celle du juge administratif à l'égard du créancier de l'administration, elle est cependant en phase avec les évolutions de la prescription. Elle est de surcroît compensée par la cause d'interruption très souple que constitue toute demande adressée à l'administration relative au fait générateur, au montant ou à l'exigibilité de la créance. Enfin, le juge ne dispose pas de l'arme la plus efficace pour faire respecter le caractère d'ordre public de la prescription quadriennale que constitue l'existence d'un moyen d'ordre public.

109. Sous l'influence du juge administratif, les déchéances en matière de pensions ont suivi le même rapprochement.

2. La transformation discrète des déchéances des pensions

110. La transformation, même imparfaite, de la déchéance en prescription quadriennale a incité le juge administratif à tirer les conséquences de la disparition du fondement budgétaire des déchéances à propos des pensions civiles et militaires. L'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraites ne précise pas la nature du délai institué pour obtenir la liquidation de la pension. Il dispose simplement que *« lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la quatrième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux quatre années antérieures »*. Pour le juge administratif, ce délai constitue désormais une prescription³⁵⁶. La solution est identique à

³⁵⁴ Voir par exemple, concernant la déchéance quadriennale issue de la loi de 1831 : C.E., Sect., 24 juin 1949, *Legrand, Rec.*, p. 309. Voir, à propos de la prescription quadriennale prévue par la loi de 1968, C.E., 22 juin 2001, *Dandrau*, Req. n°219630, inédit ; C.E., 8 février 2010, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte-d'Azur, Rec. Tab.*, p. 701, *A.J.D.A.*, 2010, p. 294, obs. E. Royer.

³⁵⁵ C. cass., 2^{ème} civ., 23 avril 1986, *Ville de Montbéliard c/ Royer, Bull. civ.*, II, n°60 ; C. cass., 3^{ème} civ., 19 janvier 2011, *Commune de Saint-Paul, Bull. civ.*, III, n°10 ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 637. Ce que refuse toujours le juge administratif, voir C.E., 6 décembre 2002, *Bachelierie-Pérez*, Req. n°223754, inédit.

³⁵⁶ Voir par exemple, C.A.A. Paris, 29 janvier 1998, *Rajemison, Rec. Tab.*, p. 836 ; C.E., 31 mai 2012, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat*, Req. n°354061, *Rec. Tab.*, à paraître.

propos de l'article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre³⁵⁷. Le délai triennal qu'il fixe a été explicitement qualifié de prescription et de ce fait, n'est pas d'ordre public³⁵⁸.

111. L'analyse historique de la prescription des dettes publiques a montré que les règles du Code civil, normalement applicables, ont été écartées pour des raisons budgétaires, au profit de la déchéance, institution plus rigoureuse que la prescription. Les spécificités persistantes des prescriptions des dettes publiques ont pu faire dire à R. Drago que « *la prescription quadriennale, même après l'amélioration de son régime par la loi du 31 décembre 1968, montre qu'on est dans un système de pur droit public dominé par les prérogatives étatiques et les règles de comptabilité publique* »³⁵⁹. Pourtant, la disparition du fondement budgétaire, doublée de l'important essor de la prescription dans les relations financières de l'administration, permet de considérer que les prescriptions actuelles des dettes publiques sont de véritables prescriptions, partageant le même fondement que celles du droit privé. Cela implique de rechercher la justification actuelle communes à toutes les prescriptions.

SECTION 2 – LE FONDEMENT UNIQUE DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE

112. Malgré la persistance de dispositions spécifiques, les prescriptions en droit public ont un fondement unique. La situation est, de ce point de vue, similaire au droit privé. En la matière, les auteurs privatistes ont apporté plusieurs justifications pour tenter d'expliquer l'ensemble des prescriptions. Les conclusions auxquelles ils sont parvenus³⁶⁰ doivent être confrontées au droit public. Le constat sera identique à celui du droit privé : les fondements classiques sont impuissants à expliquer l'ensemble des prescriptions existantes (§1), dont la justification profonde réside dans l'exigence de sécurité juridique, fondement moderne de la prescription (§2).

³⁵⁷ Article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre : « *Lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la troisième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages, afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux trois années antérieures* ».

³⁵⁸ C.E., 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai*, *Rec. Tab.*, p. 801.

³⁵⁹ R. Drago, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *A.P.D.*, 2000, pp. 43-49, spéc. p. 49.

³⁶⁰ Pour une approche globale, voir A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. pp. 21-67.

§ 1 – *L'insuffisance des fondements classiques*

113. Parce que « *le fondement de la prescription extinctive est extrêmement variable* »³⁶¹, S. Amrani-Mekki remarquait que les rédacteurs du Code civil n'ont pas été capables de dégager un modèle unique de prescription³⁶². En effet, selon que l'on envisage la prescription comme une institution d'ordre privé ou comme une garantie de l'ordre public, deux catégories de fondements peuvent être proposées. La prescription peut être appréhendée, soit comme un mécanisme entièrement tourné vers les parties au rapport obligataire (A) soit, à l'inverse, comme un moyen d'assurer le maintien de l'ordre public en raison de l'importance de son rôle probatoire (B).

A. L'INSUFFISANCE DES FONDEMENTS SUBJECTIFS RELATIFS A LA SITUATION DES PARTIES

114. Le caractère sanctionnateur de la prescription est généralement mis en avant pour justifier son iniquité intrinsèque : le créancier non diligent dans le recouvrement de sa créance serait sanctionné par l'extinction de son obligation suite à l'écoulement du délai de prescription. Issu des principes de droit naturel, ce fondement est d'une valeur toute relative en droit public (1). La justification de la prescription résiderait alors dans la volonté de protéger le débiteur qui, d'autant plus en droit public lorsqu'il s'agit d'un particulier, est censé être la partie faible au rapport obligataire (2).

1. *La sanction du créancier négligent*

115. Fonder la prescription sur la volonté de sanctionner le créancier n'ayant pas exigé de son débiteur le paiement de son obligation a d'abord été l'un des moyens de moraliser cette institution. La prescription a pu bénéficier de la « *haine canonique du prêt à intérêts* »³⁶³. Pour les canonistes, entre deux maux, mieux valait-il choisir le moindre : « *le péché de la*

³⁶¹ S. Amrani-Mekki, « Le modèle de la prescription extinctive dans le Code civil », in T. Revet (dir.), *Code civil et modèles. Des modèles du Code au Code comme modèle*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de l'institut André Tunc, Paris, 2005, pp. 75-98, spéc. p. 84.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ J. Carbonnier, *Droit civil. Les obligations. Les biens*, Tome II, P.U.F., coll. Quadriège/Manuel, Paris, 2004, 2574 p., spéc. p. 2521.

prescription apparaiss[ait] finalement moins grave que le péché de capitalisation »³⁶⁴. « *Devenue laïque* »³⁶⁵, la prescription n'a pas pour autant abandonné ce fondement. Qu'il soit appliqué au créancier de l'administration (a) ou à l'administration créancière (b), il n'explique que partiellement le droit positif.

a) La sanction du créancier de l'administration

116. Lors des débats sur la réforme de la prescription quadriennale, le rapporteur H. Baudouin relevait qu' « *elle ne frappera que [les créanciers] qui ont été négligents* »³⁶⁶. L'apparition historique de cette prescription reposait pour partie sur ce fondement sanctionnateur, corollaire de la volonté affichée par les pouvoirs publics d'éviter l'accumulation des arriérés de l'Etat. Cependant, si cette situation pouvait être due aux créanciers des personnes publiques peu prompts à exiger le règlement de leur dette, il était pour le moins fréquent que la puissance publique recoure à de nombreux artifices afin de retarder le paiement des sommes dont elle est débitrice³⁶⁷. Dès lors, l'impossibilité d'être payé ne résultait pas du débiteur de l'administration mais de l'Etat lui-même, qui n'agissait plus, si l'on peut dire, en « bon père de famille » dans ses rapports financiers. Si la prescription quadriennale a pour conséquence de punir certains créanciers négligents, elle s'applique en pratique à des hypothèses dans lesquelles l'inaction n'est pas imputable au créancier³⁶⁸. E. Picard s'indigne ainsi qu'elle frappe souvent « *les plus petits, les plus dépendants, les plus timides ou velléitaires, les absents, les voyageurs, les étrangers, les aliénés ou leurs représentants* ». ³⁶⁹

117. Ce fondement qui, à l'heure actuelle, est inapte à expliquer à lui seul le maintien de la prescription quadriennale des dettes publiques, ne justifie que partiellement les prescriptions des créances publiques.

³⁶⁴ P. Martens, « Temps, mémoire, oubli et droit », in P. Gérard, F. Ost et M. Van de Kerchove (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 729-735, spéc. p. 731.

³⁶⁵ *Ibidem*. Sur cette question, voir N. Kanayama, « Les civilistes français et le droit naturel au XIX^{ème} siècle. A propos de la prescription », *R.H.F.D.*, 1989, pp. 129-154.

³⁶⁶ Voir les débats à l'Assemblée Nationale, *J.O.A.N.*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4932.

³⁶⁷ En ce sens, voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 9.

³⁶⁸ Il existe certes des causes d'interruption ou de suspension dont l'objet est de pallier ce phénomène. Cependant certaines d'entre elles sont encore difficilement reconnues par le juge. Voir *infra* n°826-832.

³⁶⁹ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°662.

b) La sanction de l'administration créancière

118. Lorsque l'administration n'a pas agi dans les délais qui lui étaient impartis pour faire exécuter son obligation, il est normal qu'elle soit sanctionnée par le jeu de la prescription. Son inaction est d'autant plus fautive qu'elle dispose de moyens de recouvrement d'une efficacité redoutable. L'utilisation de son pouvoir de décision unilatérale, auquel s'ajoute la contrainte exécutoire – c'est-à-dire l'exécution forcée³⁷⁰ –, facilite le paiement des obligations.

119. Ce raisonnement connaît cependant des limites. Il paraît difficile d'adopter cette explication pour plusieurs obligations légales étroitement liées à une activité régaliennne, par essence spécifique au droit public. Par analogie avec le droit pénal, certaines prescriptions en droit ne peuvent être raisonnablement fondées sur la volonté de sanctionner le créancier. L'argument est développé dans la thèse d'A. Collin qui observe que, « *si le ministère public ou la victime se montrent négligents, ce n'est pas eux que la prescription sanctionne, mais la société tout entière qui perd son droit de punir* »³⁷¹.

120. L'affaire ayant donné lieu à la reconnaissance d'un principe général de prescription trentenaire³⁷² par le Conseil d'Etat permet de transposer ce raisonnement en droit public. Ainsi, en matière d'obligations de remise en l'état des installations classées, le juge administratif considère que « *les anciens exploitants d'installations classées pourront utiliser contre l'Etat l'arme défensive de l'écoulement du temps* »³⁷³ en invoquant à leur bénéfice la prescription trentenaire pour échapper à l'obligation de remise en l'état du site pollué. B. Plessix a pu voir « *à l'arrière-plan de l'arrêt Société Alusuisse-Lonza France, un rappel à l'ordre des préfets, un appel à leur vigilance ; à défaut, il sont en faute de ne s'être jamais manifestés [...] à l'encontre de l'exploitant d'une installation classée dont l'exploitation a cessé depuis plus de trente ans ; cette faute, cette carence dans l'utilisation des pouvoirs de police, le droit administratif la sanctionne en empêchant d'invoquer l'obligation financière de l'exploitant* »³⁷⁴. De ce fait, poursuit l'auteur, « *la faute administrative déborde subtilement la théorie de la faute de service public, et est parfois sanctionnée au moyen d'instruments autres*

³⁷⁰ Voir V. Haïm, « Les créances publiques et le privilège du préalable », *D.*, 1994, pp. 217-218.

³⁷¹ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 39.

³⁷² C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *L.P.A.*, 23 septembre 2005, n°190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *J.C.P. A.*, 2006, 1014, note D. Korokoko ; *R.F.D.A.*, 2005, p. 375, note B. Plessix ; *D.*, 2005, p. 3077, note B. Quiriny ; *J.C.P. G.*, 2006, II, 10001, note F.-G. Trébulle.

³⁷³ B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

³⁷⁴ *Ibidem*.

que l'illégalité ou la responsabilité »³⁷⁵. Cette analyse est néanmoins discutable. Le jeu de la prescription a certes pour conséquence de sanctionner l'administration, mais cet objectif ne peut pas être pour autant considéré comme le principe premier justifiant le principe général de prescription.

121. De la même manière qu'en droit pénal, l'acquisition de la prescription ne sanctionnerait pas tant l'Etat que la collectivité toute entière qui perdrait son droit à la cessation et la réparation des atteintes à l'environnement. C'est la raison pour laquelle la prescription de l'obligation de remise en l'état des sites pollués, si elle éteint l'obligation de payer, initialement imputable à l'exploitant, transfère en réalité la charge financière de la réparation des dommages environnementaux à l'Etat pour des raisons évidentes de sécurité publique. Et c'est à la collectivité publique que reviendra *in fine* la charge financière de ces réparations. Dans ces domaines où la puissance publique poursuit un but prééminent d'intérêt général, il est difficile d'admettre que le fondement premier de la prescription des créances publiques soit la volonté de sanctionner les pouvoirs publics restés dans l'inertie. Faut-il alors chercher un fondement dans la protection du débiteur ?

2. La protection du débiteur

122. La prescription n'est pas tournée exclusivement vers le créancier. Est-elle alors établie pour le débiteur ? Si tel est le cas, il s'agirait d'éviter sa ruine. A nouveau, ce fondement ne reflète qu'une catégorie de prescriptions et non l'institution dans sa globalité.

123. En droit privé, les auteurs s'accordent pour limiter cette justification aux prescriptions des obligations à terme périodique. L'ancien article 2277 du Code civil avait ainsi édicté une prescription dérogatoire au délai trentenaire prévu à l'ancien article 2262 dudit Code. Comme a pu le montrer S. Cattelet, cette prescription abrégée trouve son origine dans l'ordonnance prise par Louis XII en 1510 dont « la volonté était d'éviter la ruine des débiteurs par une accumulation d'arrérages »³⁷⁶. La particularité de cette prescription s'exprime à travers son bref délai quinquennal s'expliquant, selon les termes de J. Carbonnier, par « la haine de la

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ S. Cattelet, *Réflexions sur les sources de la prescription extinctive*, thèse dactyl., Rouen, 2000, 370 p., spéc. p. 120 et pp. 40-41.

capitalisation »³⁷⁷. Cette idée, d'un champ d'application circonscrit hier, l'est d'autant plus depuis la réforme du 17 juin 2008. Ce fondement semble avoir disparu puisque le délai de droit commun est désormais de cinq ans et aucun délai plus bref n'est prévu pour les créances relevant anciennement de l'article 2277 du Code civil. Cette justification peut-elle bénéficier d'un champ d'application plus large en droit public ?

124. De prime abord, ce souci de protection de l'administration débitrice se retrouverait dans la prescription quadriennale des dettes publiques. Historiquement consacrée pour éviter l'accumulation d'un arriéré trop important, la prescription quadriennale aurait aujourd'hui vocation, comme la prescription quinquennale abrégée de l'ancien article 2277 du Code civil, à « empêcher l'écrasement du débiteur par suite de l'accumulation de termes impayés »³⁷⁸.

125. Cette justification ne semble plus suffire à elle seule. Lorsqu'en 1831 est apparue la déchéance quinquennale, ancêtre de la prescription quadriennale, les principes de gestion comptables et les services financiers des administrations chargés de les mettre en œuvre étaient peu perfectionnés. Il semble désormais difficile de soutenir que l'administration ne dispose pas de moyens efficaces pour gérer ces derniers. En effet, le règlement général sur la comptabilité publique³⁷⁹, puis désormais le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique³⁸⁰, en formalisant le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, ont renforcé le développement des comptables dans les différents échelons territoriaux. Leur contrôle sur la régularité des opérations budgétaires et financières de recettes et de dépenses assure en principe une bonne gestion des finances publiques tant nationales que locales. S'il peut être affublé d'un juridisme excessif au détriment de l'efficacité budgétaire, ce principe n'en demeure pas moins un instrument utile de protection des deniers publics³⁸¹. Dans ces conditions, la prescription ne peut être appréhendée uniquement comme un moyen de protection du débiteur qui, pour reprendre la formule d'A. Collin, « n'est pas toujours une

³⁷⁷ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., p. 172.

³⁷⁸ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 471.

³⁷⁹ Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, préc.

³⁸⁰ Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *J.O.R.F.* du 10 novembre 2012, p. 17713. Sur les apports de ce décret par rapport au décret de 1962, voir M. Collet, « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : "dépenser mieux" ou "dépenser moins" ? », *R.F.D.A.*, 2013, pp. 433-439.

³⁸¹ En ce sens, L. Saïdj, « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *R.F.F.P.*, 1993, n°41, pp. 64-72, spéc. p.67.

personne surendettée incapable de gérer ses dépenses, et face à laquelle l'inertie du créancier est nécessairement dommageable »³⁸².

126. En outre, du point de vue du créancier de l'administration, ce fondement, en principe tourné vers le débiteur, n'explique pas que plusieurs longs délais soient laissés à l'administration pour recouvrer ses créances³⁸³. En 1951, J. Carbonnier critiquait déjà le fait que « *l'Etat-législateur réduit systématiquement la prescription de ses dettes, du même train qu'il allonge celle de ses créances* »³⁸⁴. Cette dernière tendance, même si elle doit être relativisée en matière fiscale³⁸⁵, démontre que la volonté du législateur n'est pas d'éviter la ruine du débiteur privé mais plutôt d'assurer la préservation du patrimoine public en laissant un laps de temps assez long à l'administration pour recouvrer les sommes qui lui sont dues.

127. Les fondements subjectifs tournés vers les parties, n'expliquent que partiellement les différentes prescriptions. Il en va de même pour les fondements objectifs relatifs au rôle probatoire de la prescription.

B. L'INSUFFISANCE DES FONDEMENTS OBJECTIFS RELATIFS AU RÔLE PROBATOIRE DE LA PRESCRIPTION

128. Le rôle probatoire de la prescription est double. La prescription agirait comme une présomption de paiement (1) et lutterait contre les inconvénients du dépérissement des preuves (2).

³⁸² A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 34.

³⁸³ Par exemple, le délai trentenaire prévu par l'ancien article 2262 du Code civil est applicable au recouvrement des créances ordinaires, voir C.E., Sect., 30 mars 1990, *Leca, Rec.*, p. 81 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°30, comm. 1554, concl. T. Le Roy ; *A.J.D.A.*, 1990, p. 617, note P.-L. Frier ; C.A.A. Marseille, 13 mai 2008, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte d'Azur*, Req. n°05MA03228, inédit. Ou encore le délai trentenaire de l'obligation de remise en l'état des installations classées (C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, préc.) maintenu après la réforme du 17 juin 2008 (C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, Req. n°363282, *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2013, 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, n°7, 2013, comm. 59, note B. Parance).

³⁸⁴ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., p. 179.

³⁸⁵ Dans ce domaine, le législateur a sensiblement réduit la durée des délais de prescription par rapport au délai trentenaire que prévoyait le Code civil. Voir *infra* n°633-642.

1. La présomption de paiement

129. La prescription serait un simple moyen de preuve, évitant au débiteur s'étant acquitté du paiement de sa dette de conserver pendant une très longue durée les éléments justificatifs. Elle le libérerait ainsi de la charge que constitue la conservation des preuves, agissant comme « *une présomption directe et précise de paiement* »³⁸⁶. A nouveau, cette situation ne reflète qu'*a minima* la réalité juridique.

130. Deux arguments s'opposent au caractère généraliste de ce fondement. D'une part, l'exigence de conservation des preuves n'est pas une simple charge pour l'administration, elle est un impératif juridique. De ce fait, comme le souligne A. Heurté, le rôle probatoire de la prescription est nécessairement plus limité en droit public qu'en droit privé en raison des « *règles minutieuses de la comptabilité publique permett[ant] de retracer avec précision l'état des créances appartenant aux collectivités administratives ainsi que le sort de leurs dettes* »³⁸⁷. En particulier, les comptables publics doivent conserver les pièces justificatives préalablement demandées à l'ordonnateur pour exécuter le paiement d'une dette ou pour recouvrer une créance³⁸⁸ afin d'être en mesure d'attester de la régularité de ces opérations, sous contrôle des juridictions financières locales, de la Cour des comptes et, *in fine* du Conseil d'Etat³⁸⁹. D'autre part, cette justification présume une erreur du créancier demandant le paiement d'une obligation déjà exécutée. La prescription protégerait le débiteur contre de telles actions. A la lecture des arrêts, la prescription apparaît rarement comme un moyen de prouver le paiement du débiteur, mais bien plutôt comme un moyen de stabiliser la situation de fait résultant de l'absence de paiement prolongée sans demande d'exécution. En somme, « *lorsque la prescription intervient, est-ce le plus souvent pour écarter une action fondée sur un droit apparemment existant, mais auquel il est préféré une situation qui s'est maintenue trop longtemps. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle aboutit à consacrer une situation de*

³⁸⁶ J. Carbonnier, *Droit civil. Les biens, Les obligations*, préc., p. 2520.

³⁸⁷ A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-13, spéc. p. 5.

³⁸⁸ Voir J. Magnet, *Les comptables publics*, L.G.D.J., coll. Système, Paris, 1995, 152 p., spéc. p. 87 et pp. 125. En cas d'éventuelle perte de ces pièces la responsabilité du comptable public pourra être engagée devant la juridiction des comptes.

³⁸⁹ Voir W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 2009, 248 p., spéc. p. 204 : « *En tant que juge de la régularité des comptes publics, la Cour des comptes confrontera les comptes de gestion des comptables, c'est-à-dire la comptabilité des entrées et des sorties de fonds avec les comptes administratifs des ordonnateurs qui retracent les décisions d'engager une dépense ou de percevoir une recette. La confrontation entre ces deux types de documents révélera le cas échéant les irrégularités dans l'exécution des décisions financières* ».

fait conforme au droit, contestée par une personne de mauvaise foi ou qui commet une erreur »³⁹⁰.

131. Un autre fondement de la prescription, tenant encore au rôle probatoire, a pu être déployé par la doctrine. Il s'agirait d'éviter le dépérissement des preuves érodées par le temps.

2. La lutte contre le dépérissement des preuves

132. En éteignant la dette du débiteur, la prescription serait un moyen efficace de lutter contre le dépérissement des preuves en raison de l'effet destructeur du temps : disparition ou égarement des écrits, décès des témoins, etc. Elle éviterait alors l'encombrement déjà prononcé et décrié des tribunaux³⁹¹, garantissant ainsi « *la meilleure administration de la justice par l'élimination des procès poussiéreux* »³⁹².

133. On peut objecter deux critiques à cette argumentation. D'une part, l'accélération de la vie sociale et juridique avec le développement des supports électroniques, a très largement facilité la conservation des preuves. L'exemple des actes authentiques notariés en témoigne ; la dématérialisation de leur enregistrement, supprimant les risques d'altération du support papier, répond à cette exigence de conservation³⁹³. De telles évolutions concernent également le domaine de la comptabilité publique³⁹⁴. Ces règles de la comptabilité publique imposent aux comptables publics de conserver les pièces justificatives de paiement sous peine d'engagement de leur responsabilité. De ce fait, le risque de dépérissement des preuves s'en trouve nécessairement réduit. D'autre part, la prescription n'a pas plus pour principal effet d'endiguer la multiplication des procès administratifs. L'obstacle temporel majeur à l'accès au juge administratif ne tient pas tant à la prescription qu'au délai de recours avec lequel elle se conjugue³⁹⁵.

³⁹⁰ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 28.

³⁹¹ Voir H. Oberdorff, « Le justiciable, le juge administratif et le temps », in G. Gardavaud et H. Oberdorff (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI^{ème} siècle*, P.U.G., Grenoble, 1995, pp. 281-296.

³⁹² J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., p. 175. Dans le même sens, voir A. Bénabent, *Droit civil. Les obligations*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 13^{ème} éd., 725 p., spéc., p. 643 : la prescription permet « *de ne pas encombrer les tribunaux avec de trop anciennes querelles, alors que leur ancienneté même rendrait le jugement très difficile du fait du dépérissement des preuves* ».

³⁹³ Sur cette question, voir D. Froger, « Télé@ctes : une révolution ? Non, une adaptation simple de la publicité foncière à l'univers dématérialisé », *J.C.P. N.*, 2006, 1133, pp. 587-591.

³⁹⁴ Sur cette question, voir T. Piette-Coudol, « La dématérialisation à l'œuvre dans la comptabilité publique », *J.C.P. A.*, 2007, 2226, pp. 11-13.

³⁹⁵ Voir *infra* n°177-193.

134. Les diverses prescriptions s'inscrivent dans une double dialectique, à la fois subjective et objective. Ni totalement d'ordre privé, ni complètement d'ordre public, la prescription est à la croisée de ces deux objectifs. Cette ambivalence se retrouve également à l'égard du principe de sécurité juridique dans lequel les fondements précédemment mentionnés sont fongibles.

§ 2 – *Le fondement moderne de la prescription*

135. Les fondements préalablement évoqués peuvent être subsumés sous un seul et même fondement juridique qui prend une place croissante dans le droit public français : la sécurité juridique. La doctrine privatiste la place désormais au centre de sa réflexion, plusieurs auteurs ayant justifié l'institution par cette exigence³⁹⁶. La réforme du 17 juin 2008 en matière civile a expressément consacré ce fondement lors des travaux préparatoires³⁹⁷. Les mutations des sources du droit public³⁹⁸ ont provoqué un recentrage de ses buts sur les aspirations individuelles des particuliers, entraînant l'essor de la sécurité juridique³⁹⁹. La prescription répond alors à la même analyse en droit public (A). Malgré cette justification et la nécessité de consacrer une telle institution dans le droit positif, la prescription s'oppose au principe selon lequel l'extinction naturelle des obligations réside dans la satisfaction du créancier. Cet impératif, renforcé en droit public, impose que soit trouvé un juste équilibre avec la sécurité juridique au travers du fonctionnement de la prescription (B).

³⁹⁶ Voir déjà E. Gaudemet, *Théorie générale des obligations*, Sirey, Paris, 1937, rééd., Dalloz, Paris, 2004, 508 p., spéc. p. 179. Voir également V. Lasserre-Kiesow, « La prescription, les lois et la faux du temps », *J.C.P. N.*, 2004, 1225, pp. 772-786 ; P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12^{ème} éd., 760 p., spéc. p. 687 ; J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 539 p., spéc. p. 139 ; D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, thèse dactyl., Lyon III, 1971, 467 p., spéc. p. 10 ; A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., pp. 55-57.

³⁹⁷ Voir J.-J. Hyst, Rapport n°432 (2006-2007) présenté au Sénat, p. 3.

³⁹⁸ T. Larzul, *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, Lyon, 1994, 445 p.

³⁹⁹ Cette transformation est visible dans les autres branches du droit, mais elle prend une dimension particulière en droit administratif en raison de sa construction historique. Voir J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, L.G.D.J., coll. Droit et Société, Paris, 2008, 266 p., spéc. p. 115 : « Au centre du droit post-moderne, se profile à nouveau la figure du "sujet de droit", qui avait paru s'estomper par le jeu d'un processus d'objectivisation, aboutissant à dé-personnaliser le rapport juridique au profit de l'application de normes préétablies et de dispositifs relevant de l'idée de solidarité collective. Or, on assiste désormais, sur le terrain juridique aussi, "au retour de l'individu", à travers l'affirmation des droits subjectifs ».

A. LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE FONDEE SUR LA SECURITE JURIDIQUE

136. L'idée de sécurité juridique a intégré tardivement le droit français, et spécifiquement le droit public (1). La réception du principe de sécurité juridique par la jurisprudence administrative ne permet pas pour autant d'en donner une définition précise et concrète mais simplement d'expliquer l'expansion de nouveaux principes dont elle constitue le fondement, auquel s'ajoute désormais la prescription (2).

1. *L'essor de la sécurité juridique en droit public*

137. L'une des premières explications de la lente émergence de la sécurité juridique en droit public réside dans la difficulté d'en donner une définition satisfaisante. Son « *caractère protéiforme ou "attrape-tout"* »⁴⁰⁰ en fait une notion fuyante dont l'identification demeure malaisée⁴⁰¹. Intuitivement, la doctrine s'accorde avec B. Pacteau, pour considérer que la sécurité juridique renvoie à la possibilité pour un sujet de droit de « *savoir et prévoir* »⁴⁰² la réglementation juridique applicable à une situation de fait dans laquelle il se trouve ou se trouvera. La compréhension ultérieurement des rapports qu'elle entretient avec la prescription est liée la conception temporelle, développée notamment par P. Raimbault et selon laquelle elle rassemble l'ensemble des moyens que « *se donne le droit pour figer ce qui est antérieur et prévoir l'avenir* »⁴⁰³. Cette conception insiste donc sur le caractère dualiste de la sécurité juridique qui assure non seulement l'inscription du droit dans le passé grâce à l'exigence de stabilité, mais aussi dans le futur en garantissant la prévisibilité du droit devenu lisible et accessible

138. Ainsi définie, la sécurité juridique peut être associée à la construction de l'Etat de droit. En recherchant « *l'ordre et la stabilité dans la vie juridique de l'Etat de droit* »⁴⁰⁴, elle

⁴⁰⁰ F. Melleray, trib. sous C.E., Ass., 24 mars 2006, *K.P.M.G. et autres*, A.J.D.A., 2006, p. 897.

⁴⁰¹ M. Delamarre remarque, à ce propos, malgré l'engouement autour de cette notion, que « *pendant bien longtemps on ne s'est pas soucié de la définir* » (M. Delamarre, « La sécurité juridique et le juge administratif français », A.J.D.A., 2004, pp. 186-194, spéc. p. 186).

⁴⁰² B. Pacteau, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », A.J.D.A., 1995, n° spécial, pp. 151-155, spéc. p. 154.

⁴⁰³ P. Raimbault, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2009, 693 p., spéc. p. 40.

⁴⁰⁴ W. Sauer, trad. P. Roubier et H. Mankiewicz, « Sécurité juridique et justice », in *Recueil d'études en l'honneur de Edouard Lambert. Introduction au droit comparé. Le droit comparé comme science sociale*, Tome III, L.G.D.J., Paris, 1938, pp. 35-43.

en constitue indéniablement une composante essentielle⁴⁰⁵. Cependant, le principe de légalité, « *pièce maîtresse du droit administratif* »⁴⁰⁶, se trouve frontalement heurté par la sécurité juridique avec laquelle il doit pourtant composer⁴⁰⁷. C'est pourquoi les juges, et en particulier le juge administratif, ont longtemps refusé de reconnaître à la sécurité juridique une valeur normative, dont les potentialités insoupçonnées en raison de l'incertitude de sa définition risqueraient de conduire à l'immobilisme juridique ou à la prévalence de situations de fait sur la stricte application de la règle de droit. Or le droit administratif a été élaboré pour assurer le fonctionnement régulier des services publics. Il n'avait pas pour vocation première de préserver les situations individuelles contraires au droit mais plutôt celle de rétablir la légalité administrative, quand bien même cet objectif se réaliserait au détriment de la protection des intérêts individuels des administrés⁴⁰⁸.

139. Pourtant, selon J. Carbonnier, la sécurité juridique est « *un besoin juridique élémentaire, si l'on ose dire animal* »⁴⁰⁹ de tout individu. Dès lors, il ne faut pas « *laiss[er] à lui-même le principe de légalité [qui] débouche[rait] sur une vision de "droit intégral" dans laquelle la consolidation de ce qui est ne trouve pas spontanément sa place* »⁴¹⁰. D'autant que deux nouvelles aspirations ont vu le jour les changements d'orientation du droit administratif ont vu le jour. Selon F. Melleray, celles-ci peuvent être résumées par la formule suivante : « *plus d'effectivité, plus de sécurité* »⁴¹¹. [...] *L'heure est à la promotion de la stabilité des*

⁴⁰⁵ En ce sens, voir J.-B. Auby et D. Dero-Bugny, « Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime », in J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 473-491, spéc. p. 475 : la sécurité juridique « *est ancrée dans le principe de l'Etat de droit dont elle paraît constituer un élément essentiel* ».

Le droit public allemand, et en particulier la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, a consacré explicitement cette conception en intégrant la sécurité juridique dans les éléments matériels de l'Etat de droit. Voir C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 1997, 379 p., spéc. p. 106.

⁴⁰⁶ P. Weil et D. Pouyaud, *Le droit administratif*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 24^{ème} éd., 127 p., spéc. p. 77.

⁴⁰⁷ Voir D. Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'Etat de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 403-412, spéc. p. 404 : « *On perçoit vite que la stabilité des situations juridiques ne coexiste avec le principe de légalité qu'au prix d'accommodements réciproques* ».

⁴⁰⁸ Voir dans ce sens, M. Delamarre, « La sécurité juridique et le juge administratif français », préc., p. 193 : « *Il ne faut, en outre, jamais perdre de vue que le seul objectif poursuivi par le juge administratif ne peut pas être d'assurer la sécurité juridique. Son rôle premier est, et demeure, d'assurer le respect de la légalité par l'administration. Si l'impératif de sécurité juridique doit être pris en compte, la légalité reste première, faute de quoi, d'ailleurs, l'existence même du juge administratif n'aurait plus grand sens* ».

⁴⁰⁹ J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie juridique du droit sans rigueur*, L.G.D.J., Paris, 1998, 9^{ème} éd., 447 p., spéc. p. 193.

⁴¹⁰ D. Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », préc., p. 405.

⁴¹¹ F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement des voies de droit ouvertes devant les juridictions administratives à compétence générale*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2001, 466 p., spéc. p. 11.

situations juridiques au détriment des exigences d'une application mécanique du principe de légalité »⁴¹².

140. La seconde raison, expliquant les réticences longtemps manifestées par le droit public français à l'égard de l'impératif de sécurité juridique, provient probablement du fait que cette exigence puise ses racines conceptuelles dans le droit public allemand, dont la conception subjectiviste des rapports de droit entre les personnes publiques et les « *administrés/citoyens* »⁴¹³ s'oppose au traditionnel objectivisme du droit public français. L'Allemagne a hérité du droit romain ce principe qui fut ensuite l'un des piliers de la construction théorique du « *Reschstaat* »⁴¹⁴. La sécurité juridique a rapidement pris une coloration subjective dans la mesure où le droit public allemand s'est édifié et perfectionné grâce à la notion de droits publics subjectifs⁴¹⁵. Comme l'explique M. Fromont⁴¹⁶, et ce contrairement à la conception française du principe, la sécurité juridique est susceptible de créer un droit subjectif pouvant aller jusqu'à la protection de la confiance légitime du destinataire de la règle, impliquant la prise en « *compte de la situation concrète des intéressés et notamment de leur propre attitude (bonne foi, engagements pris, voire investissements)* »⁴¹⁷.

141. Autrement dit, le principe de sécurité juridique entraînerait nécessairement l'apparition d'un principe dérivé de confiance légitime obligeant le juge à tenir compte des espérances que le particulier a fondées dans la réglementation. Il y a là une explication aux réserves émises par le juge administratif pour traduire dans son ordre juridique un principe dont les soubassements intellectuels sont à l'opposé de la conception du droit administratif français, n'accueillant que difficilement l'existence des droits subjectifs des administrés et ne leur

⁴¹² *Ibidem*.

⁴¹³ Traduction choisie par C. Autexier du terme « *Bürger* » afin de souligner que le droit public allemand « *fait de l'individu non plus un sujet passif de l'action de l'Etat, mais un sujet auquel les normes centrales de la Constitution reconnaissent dignité et liberté d'agir* » (C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, préc., p. 229).

⁴¹⁴ D. Soulas et P. Raimbault, « Nature et racine du principe de sécurité juridique : une mise au point », *R.I.D.C.*, 1-2003, pp. 85-103, spéc. pp. 96-98.

⁴¹⁵ Sur ce point, voir C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, préc., pp. 228-235 ; H. Maurer, trad. M. Fromont, *Droit administratif allemand*, L.G.D.J., coll. Manuel, Paris, 1994, 421 p., spéc. pp. 156-166 ; O. Jouanjan, « L'émergence de la notion de droits publics subjectifs dans la doctrine de langue allemande », in *Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2010, pp. 25-32.

⁴¹⁶ M. Fromont, « Le principe de sécurité juridique », *A.J.D.A.*, 1996, n° spécial, pp. 178-184 : « *Le principe du respect de la confiance légitime n'est au fond que la face subjective et concrète du principe de la sécurité juridique stricto sensu* ». Dans le même sens, voir J.-B. Auby et D. Dero-Bugny, « Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime », préc., p. 486.

⁴¹⁷ M. Fromont, « Le principe de sécurité juridique », préc., pp. 179-180.

offrant que la faculté de faire respecter la légalité. Lorsque le Conseil d'Etat décida finalement de dégager un principe de sécurité juridique, il ne manqua pas de souligner, sur recommandation de son commissaire du gouvernement⁴¹⁸, que « *le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s'appliquer dans l'ordre juridique national que dans le cas où la situation est régie par le droit communautaire* ».

142. Néanmoins, la protection efficace des droits des administrés, assurée par le raffinement de la conception allemande de la sécurité juridique, en a fait un formidable « *article juridique d'exportation* »⁴¹⁹. Le principal vecteur de cette diffusion est sans conteste le droit européen, qu'il soit issu des traités constitutifs de l'Union européenne ou de la Convention européenne des droits de l'Homme. Les deux organes juridictionnels chargés de garantir le respect de ces traités ont reconnu à la sécurité juridique une place fondamentale dans leur jurisprudence. La Cour de Luxembourg a rapidement énoncé ce principe⁴²⁰ et l'a tour à tour qualifié de « *principe général du droit* »⁴²¹, de « *principe général de l'ordre juridique communautaire* »⁴²², ou encore d'« *exigence fondamentale* »⁴²³. La Cour de Strasbourg l'a quant à elle érigé en « *principe inhérent à la Convention* »⁴²⁴. En dégagant les différentes normes communes aux Etats européens, les cours européennes agissent comme des « *catalyseurs* »⁴²⁵ juridiques et produisent une harmonisation des règles nationales du droit administratif⁴²⁶, sans pour autant que cette harmonisation ne soit un obstacle à une adaptation des principes nouvellement accueillis par un ordre juridique national.

⁴¹⁸ Voir Y. Aguila, concl. sur C.E., Ass., 24 mars 2006, *K.P.M.G. et autres, R.F.D.A.*, 2006, p. 463 : « *Certes, le principe de confiance légitime, même si sa portée ne doit pas être exagérée, conduit à prendre en compte un point de vue subjectif qui est étranger à la tradition française - sauf peut-être au regard du droit à l'indemnisation. C'est pourquoi nous ne vous proposerons pas de l'étendre - sous cette formulation - en dehors du champ du droit communautaire* ».

⁴¹⁹ D. Soulas et P. Raimbault, « Nature et racine du principe de sécurité juridique : une mise au point », préc., p. 98.

⁴²⁰ C.J.C.E., 22 mars 1961, *S.N.U.P.A.T. c/ Haute Autorité C.E.C.A.*, Aff. Jointes 42, 49, 59. Sur ce point, voir J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Bruylant, coll. Droit administratif/Administrative law, Bruxelles, 2009, 2^{ème} éd., 1631 p., spéc. pp. 917-918.

⁴²¹ C.J.C.E., 6 février 1962, *Bosch*, Aff. 13/61.

⁴²² C.J.C.E., 9 juillet 1969, *Portelange c/ Smith Corona Marchant international*, Aff. 10/69.

⁴²³ C.J.C.E., 14 juillet 1972, *Azendia Colori Nazionali c/ Commission*, Aff. 57/69.

⁴²⁴ Cour E.D.H., 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, Req. n°6833/74.

⁴²⁵ J. Schwarze, « Convergences et divergences des droits administratifs de l'Union européenne », *A.J.D.A.*, 1996, n° spécial, pp. 140-145, spéc. p. 142.

⁴²⁶ Sur cette question voir, S. Cassese, « Le problème de la convergence des droits administratifs. Vers un modèle européen ? », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'Etat de droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 47-55, spéc. pp. 53-54. Voir aussi, M. Fromont, « La justice administrative en Europe. Convergences », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 197-208.

143. De ce fait, la sécurité juridique a peu à peu trouvé sa place en droit public. En raison des justifications préalablement exposées, son histoire s'est tout d'abord apparentée à celle d'un « *mutisme* »⁴²⁷ aussi bien doctrinal⁴²⁸ que jurisprudentiel⁴²⁹. Son influence n'a véritablement été perceptible qu'au début des années 1990. Ce changement s'est d'abord traduit par une abondante production doctrinale⁴³⁰ avant de connaître un relai législatif et jurisprudentiel. Outre la prise en compte de cet impératif dans le cadre de ses fonctions juridictionnelles⁴³¹, le Conseil d'Etat s'est interrogé, à l'occasion de l'exercice de ses compétences consultatives, sur la place qu'il convenait de lui donner dans l'ordre juridique français à l'occasion de l'exercice de ses compétences consultatives, comme en témoigne le rapport public de 1991 intitulé « *De la sécurité juridique* »⁴³². L'acuité de cette problématique s'est ensuite renforcée dans les années 2000. Plusieurs décisions du juge administratif se rattachent directement à la volonté de valoriser la sécurité juridique en droit français⁴³³. En 2006, un second rapport du Conseil d'Etat fut consacré à la « *la sécurité juridique et la complexité du droit* »⁴³⁴. Devant les pressions de la doctrine et des juridictions européennes, le juge administratif suprême français a finalement admis l'existence d'un principe général de sécurité juridique dans un arrêt d'Assemblée *K.P.M.G. et autres* rendu le 24 mars 2006⁴³⁵. On peut en conclure avec B. Mathieu, qu'à l'inverse de la situation actuelle en droit constitutionnel, le développement de la sécurité juridique fut d'abord « *clandestin* »⁴³⁶ avant

⁴²⁷ P. Raimbault, « Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français », préc., p. 593.

⁴²⁸ Voir B. Pacteau, « La sécurité juridique : un principe qui nous manque ? », préc.

⁴²⁹ Cependant la logique de l'arrêt *Cachet* est implicitement sous-tendue par la sécurité juridique (C.E., 3 novembre 1922, *Cachet, Rec.*, p. 790, concl. C. Rivet ; *G.A.J.A.*, 1974, 6^{ème} éd, n°42).

⁴³⁰ P. Raimbault date de 1995 « *la charnière de l'appropriation doctrinale de la sécurité juridique, moment à partir duquel le principe rencontre un véritable écho et se diffuse dans la littérature juridique française* » (P. Raimbault, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, préc., p. 595).

⁴³¹ Voir, par exemple, fixant l'obligation d'abroger les règlements illégaux, C.E., Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia, Rec.*, p. 44, concl. N. Chaid-Nourai ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°89.

⁴³² Conseil d'Etat, *Rapport Public 1991. De la sécurité juridique*, La documentation française, Paris, 1992, 416 p.

⁴³³ Par exemple, en matière de retrait des actes administratifs, C.E., Ass., 26 octobre 2001, *Ternon, Rec.*, p. 497, concl. F. Séners ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°105 ; ou encore concernant les pouvoirs de modulation des décisions juridictionnelles, C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres, Rec.*, p. 197, concl. Devys ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°110.

⁴³⁴ Conseil d'Etat, *Rapport Public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, La documentation française, Paris, 1992, 412 p.

⁴³⁵ C.E., Ass., 24 mars 2006, *KPMG et autres, Rec.*, p. 154 ; *R.F.D.A.*, 2006, p. 463, concl. Y. Anguila et note F. Moderne ; *B.J.C.P.*, 2006, p. 173, note P. Terneyre ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 841, trib. B. Mathieu, p. 897, trib. F. Melleray et p. 1028, chron. C. Landais et F. Lenica ; *D.*, 2006, p. 1190, note P. Cassia ; *Europe*, 2006, n°5, p. 9, note D. Simon ; *J.C.P. G.*, 2006, I, 150, obs. B. Plessix et II, 10113, note J.-M. Belorgey ; *R.D.P.*, 2006, p. 1169, note J.-P. Camby ; *R.D.P.*, 2007, p. 285, note J.-M. Woehrling ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°111.

⁴³⁶ B. Mathieu, « La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient », in *Mélanges Patrice Gélard. Droit constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 301-305.

d'être difficilement⁴³⁷ mais officiellement régularisé en droit administratif. Elle est ainsi devenue le vecteur de nouveaux principes, au sein desquels s'intègre désormais la prescription.

2. *La portée du principe de sécurité juridique en droit public.*

144. Le terme de « principe » a été employé à plusieurs reprises pour caractériser la sécurité juridique en droit public français. Le Conseil d'Etat en fait lui-même un principe général dans son arrêt *K.P.M.G.* De nombreux auteurs considèrent cependant que la sécurité juridique n'est pas un principe mais simplement « *une perspective* »⁴³⁸, « *une préoccupation* »⁴³⁹, « *un besoin* »⁴⁴⁰, tout au mieux « *une exigence fondamentale* »⁴⁴¹. Si l'on tient compte des doutes préalablement émis à propos du terme principe, on peut toutefois concéder à B. Mathieu que la sécurité juridique appartient à « *ces principes majeurs, des "principes matriciels" en ce qu'ils engendrent d'autres droits de portée et de valeur différentes* »⁴⁴². De ce point de vue, la prescription concrétise la double inscription du droit dans le temps recherchée par la sécurité juridique. Si elle a pour principale ambition d'assurer la stabilité des situations de fait consolidées par l'écoulement du temps, exigence à laquelle peuvent se rattacher les fondements partiels préalablement évoqués (b), elle participe de manière plus dissimulée, spécifiquement en droit public, à la prévisibilité juridique (a).

a) La prescription, garantie de la prévisibilité

145. L'exigence de prévisibilité implique non seulement que l'administré soit mis en mesure de connaître ses droits et obligations, mais aussi qu'il puisse être à même de prévoir leur éventuelle disparition afin de l'anticiper. L'évolution historique de la pratique de

⁴³⁷ Avant d'ériger la sécurité juridique en principe général, le juge administratif, hormis le cas des situations nationales régies par le droit communautaire (C.E., Ass., 11 juillet 2001, *Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles*, Rec., p. 340 ; R.F.D.A., 2002, p. 33, concl. F. Séners et p. 43, note L. Dubouis), a clairement refusé de faire application d'un principe de sécurité juridique, ou de l'une de ses composantes telles que la confiance légitime. Voir par exemple, C.E., 9 mai 2001, *Entreprise personnelle de transport Freymuth*, Rec. Tab., p. 865. Sur ce refus originel, voir M. Delamarre, « La sécurité et le juge administratif », préc., pp. 188-189.

⁴³⁸ B. Pacteau, « La sécurité juridique : un principe qui nous manque ? », préc., p. 154.

⁴³⁹ J. Boulouis, « Quelques observations à propos de la sécurité juridique », préc., p. 53.

⁴⁴⁰ F. Pollaud-Dulian, « A propos de la sécurité juridique », R.T.D. Civ., 2001, pp. 487-504, spéc. p. 491.

⁴⁴¹ A. Cristau, « L'exigence de sécurité juridique », D., 2002, pp. 2814-2819, spéc. p. 2816.

⁴⁴² B. Mathieu, « Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'Homme », D., 1995, pp. 211-212, spéc. p. 212 : « Pour finir ce tour d'horizon superficiel et partiel des principes que j'appelle, à titre provisoire, "matriciels", il me semble que devrait être inclu dans cette catégorie le principe de sécurité juridique ».

l'acquittement des dettes publiques, précédemment retracée⁴⁴³, témoigne de la prégnance de l'impératif de prévisibilité poursuivi par la prescription quadriennale. En effet, les dettes de l'Etat n'ont pas toujours été soumises à un délai extinctif fixe. Sous l'Ancien Régime et durant le premier tiers du XIX^{ème} siècle, les gouvernements décidaient librement et inopinément d'établir de brefs délais durant lesquels les créanciers de l'Etat devaient se faire connaître afin d'obtenir le règlement de leur créance. Passé ce laps de temps, l'arriéré accumulé était définitivement éteint. L'anéantissement des dettes par ces déchéances périodiques était donc réalisé *a posteriori*. Aucun délai ne régissait les créances à venir. Aucun délai ne régissait les créances à venir. L'avènement de la déchéance quinquennale des dettes publiques avec la loi du 29 janvier 1831 a permis d'assurer un minimum de sécurité juridique aux créanciers de l'administration, même si le terme semble anachronique⁴⁴⁴. Les particuliers créanciers d'une personne publique peuvent désormais prévoir, et dans le même temps prévenir, l'éventuelle extinction de leurs dettes. Le détail des règles de fonctionnement de la prescription quadriennale prévu par la loi du 31 décembre 1968, successeur de la déchéance, ne fait que renforcer cet objectif.

146. Les prescriptions imposées à l'administration créancière poursuivent le même objectif de prévisibilité. Elle lui permette de connaître la durée pendant laquelle elle pourra demander l'exécution de son obligation. D'une manière générale, qu'elle soit envisagée du côté du débiteur ou de celui du créancier, l'instauration d'un délai de prescription offre aux parties liées par un rapport obligataire la possibilité de prévenir les conséquences de l'écoulement du temps sur celui-ci. Mais la principale raison d'être de la prescription réside dans la volonté de garantir la stabilité du droit.

b) La prescription, garantie de la stabilité juridique

147. Les règles s'appuyant sur la sécurité juridique sont des plus nombreuses, ainsi qu'en témoigne la longue recension effectuée par B. Pacteau, qui rattache à cette exigence, « *la protection contre la rétroactivité, l'assurance d'une consolidation à terme des situations juridiques individuelles même constituées illégalement, la clarté, la précision, la cohérence, donc la connaissance et non moins la publicité effective et suffisante de la règle applicable, le*

⁴⁴³ Voir *supra* n°72-112.

⁴⁴⁴ En ce sens, voir en ce sens, G. Tabareau, *L'extinction des dettes de l'Etat par la déchéance quinquennale*, préc., p. 246.

respect des engagements et promesses, voire la fidélité aux encouragements prodigués, la stabilité de l'environnement juridique au vu duquel on a entrepris une activité à long terme ; la sécurité, c'est non moins la confiance qu'on peut placer dans l'effectivité de la sauvegarde de l'ordre public et dans la sanction des illégalités ou désordres d'autrui quand ils nuisent à ses propres droits, tout autant bien sûr que l'assurance pour chacun de sa propre sûreté personnelle »⁴⁴⁵. Parmi ces principes, l'un d'entre eux retiendra l'attention : la consolidation des situations individuelles.

148. En faisant advenir à la vie juridique les situations de faits initialement contraires au droit, la prescription évite, grâce à la force du temps, que des incertitudes ne pèsent sur les rapports entre les personnes publiques et les particuliers au-delà d'un certain délai. « *Pourquoi instituer des prescriptions, où le fait et le temps effacent le droit ou en créent* », s'interrogeait D. Labetoulle, « *sinon parce qu'assurer la stabilité des situations acquises paraît préférable à l'application pure et simple de la règle de droit* »⁴⁴⁶ ? La stabilité apportée par la prescription est d'autant plus nécessaire dans les rapports administratifs caractérisés par leur inégalité structurelle. Par exemple, l'absence de prescription laisserait le particulier dans la crainte perpétuelle d'une procédure d'exécution forcée, intervenant sans préalable juridictionnel grâce à la prérogative du titre de perception exécutoire en matière financière⁴⁴⁷. A. Heurté affirmait également qu'en « *ayant pour objet de mettre un terme à un état d'incertitude, la prescription contribue à établir la sécurité dans les relations juridiques en dispensant fréquemment de l'obligation de prouver ou en la réduisant* »⁴⁴⁸. La lutte contre le dépérissement des preuves, fondement partiel de la prescription, se rattache indéniablement à la sécurité juridique. Cette volonté de garantir la stabilité des situations juridiques a été formalisée par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat dans l'arrêt *Alusuisse-Lonza-France* du 8 juillet 2005⁴⁴⁹. Le commissaire du gouvernement M. Guyomar exposa les raisons qui devaient conduire à l'édition d'un principe général de prescription en droit administratif, venant comme « *un nouveau renfort* »⁴⁵⁰ de la sécurité juridique. Après avoir fait appel aux principes du droit naturel pour justifier la présence de la prescription en droit administratif,

⁴⁴⁵ B. Pacteau, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », préc.

⁴⁴⁶ D. Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », préc., p. 404.

⁴⁴⁷ Dans le même sens, à propos des prescriptions fiscales, voir P. Serlooten, « Le temps et le droit fiscal », *R.T.D. Com.*, 1997, pp. 177-201, spéc. p. 189 : « *Il s'agit essentiellement de protéger la liberté individuelle en évitant que pèse sur le contribuable un risque trop long de remise en cause de ses déclarations fiscales* ».

⁴⁴⁸ A. Heurté, « La prescription en droit administratif », préc.

⁴⁴⁹ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

⁴⁵⁰ C. Landais et F. Lenica, chron. sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

comme a pu le faire la doctrine privatiste durant une longue période⁴⁵¹, le commissaire du gouvernement explique « *que les exigences de stabilité et d'équité se retrouvent au fondement de l'institution de la prescription ; [...] ces fortes considérations justifient l'institution d'une règle de prescription* »⁴⁵². On peut en conclure que ce principe général constituerait en droit public « *une nouvelle pierre dans la consolidation de l'exigence de sécurité juridique* »⁴⁵³.

149. La prescription jouant en faveur de l'administration débitrice peut également être rattachée à la sécurité juridique. L'affirmation n'allait pourtant pas de soi. Ainsi, E. Picard doute de cette construction, remarquant que la prescription quadriennale, « *peut certes [être] présentée aujourd'hui comme un instrument de sécurité juridique (encore qu'il soit bien curieux que la puissance publique puisse craindre l'insécurité juridique, en la revendiquant à son profit), alors qu'elle était bien davantage un procédé d'ordre comptable, dont l'effet, mais non l'objet, est toujours d'inciter les créanciers à mieux se soucier de préserver leurs intérêts* »⁴⁵⁴. Mais ce serait oublier que le principe de sécurité juridique en droit français « *est un instrument de protection contre l'instabilité du droit et [qu'il] ne joue pas nécessairement en faveur des particuliers* »⁴⁵⁵. Parce que la sécurité juridique « *a un contenu plus "objectif"* »⁴⁵⁶, qu'elle est « *étroitement liée à la fiabilité du droit* »⁴⁵⁷, il n'est pas impossible de considérer que la prescription, en éteignant les dettes de l'administration, assure cette exigence de stabilité du droit.

150. Cette assimilation retenue par la jurisprudence européenne a permis de valider l'existence de prescriptions jouant en faveur de l'administration. De manière générale, la Cour européenne des droits de l'Homme accepte l'existence de délais de prescription en se retranchant derrière la marge nationale d'appréciation, laissant ainsi aux Etats le soin de déterminer la durée et le régime des délais de prescription. Leur mise en œuvre concrète ne doit toutefois pas vider de sa substance le droit d'accès à un tribunal tel qu'il est garanti par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁴⁵⁸, ni porter une

⁴⁵¹ Voir N. Kanayama, « Les civilistes français et le droit naturel au XIX^{ème} siècle. A propos de la prescription », préc.

⁴⁵² M. Guyomar, concl. sur C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

⁴⁵³ B. Quiriny, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

⁴⁵⁴ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°153.

⁴⁵⁵ J.-B. Auby et D. Dero-Bugny, « Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime », préc., p. 486

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ *Idem*, p. 476.

⁴⁵⁸ Sur cette question, voir L. Milano, *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2006, 674 p., spéc. pp. 230-237.

atteinte disproportionnée au droit au respect des biens prévu par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention⁴⁵⁹. La Cour s'appuie en particulier sur le fait que les délais de prescription « *ont plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives pouvant être difficiles à contrer, et empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé* »⁴⁶⁰. Cette formulation de la Cour englobe sous la sécurité juridique l'ensemble des fondements avancés par la doctrine privatiste. En 2004, dans l'affaire *Vo contre France*, cette argumentation a été utilisée par la Cour de Strasbourg pour entériner la prescription quadriennale des dettes publiques de l'Etat français. En raison de l'impératif de sécurité juridique qu'il poursuit, son bref délai ne fait pas obstacle à l'efficacité du recours⁴⁶¹. *A contrario*, si l'appréciation *in concreto* adoptée par les juges européens révèle la violation de l'un des droits susmentionnés, l'application de la prescription entraînera la condamnation de l'Etat⁴⁶².

151. Finalement, l'institution au départ prévue pour contourner les règles de la prescription privée inadaptées aux finances publiques est toujours employée pour faire échec à l'exécution des obligations de l'administration. Malgré la disparition de son fondement budgétaire, cette permanence souligne qu'elle constitue indubitablement une authentique prescription, tout du moins dans son fondement. Désormais, la prescription quadriennale « *n'est donc, en soi, que*

⁴⁵⁹ Remarquons que la Cour a validé l'existence de la prescription acquisitive des droits réels immobiliers au regard de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention, voir Cour E.D.H., 30 août 2007, *J.A. Pye (oxford) Ltd c/ Royaume Uni*, Req. n°44302/02 ; *A.J.D.A.*, 2007, p. 1928, obs. J.-F. Flauss ; *R.T.D. Civ.*, 2007, p. 727, note J.-P. Marguénaud ; *J.C.P. N.*, 2007, 1203, chron. H. Périnet-Marquet. Ce dernier auteur établit une analogie entre les effets de l'usucapion et ceux de la prescription quadriennale en matière d'emprise immobilière.

La Cour de cassation a également souligné que « *cette institution répond à un motif d'intérêt général de sécurité juridique en faisant correspondre le droit de propriété à une situation de fait durable* » pour rejeter le caractère sérieux d'une question prioritaire de constitutionnalité fondée sur la non-conformité de l'usucapion aux articles 2 et 17 de la Constitution (C. cass., 3^{ème} civ., 12 octobre 2011, *Bull. civ.*, III, n°170 ; *D.*, 2011, p. 1819, obs. G. Forest).

⁴⁶⁰ Cour E.D.H., 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c/ Royaume-Uni*, Req. n°s 22083/93 et 22095/93, §51 ; *J.C.P. G.*, 1997, I, 4000, obs. F. Sudre : à propos de délai de prescription de l'action en reconnaissance de paternité ; *G.A.C.E.D.H.*, 2011, 6^{ème} éd., p. 313.

⁴⁶¹ Voir aussi, Cour E.D.H., 8 juillet 2004, *Vo c/ France*, Req. n°53924/00 ; *Revue de science criminelle*, 2005, p. 135, note F. Massias ; *D.*, 2004, p. 2801, chron. E. Séverin.

⁴⁶² Pour un exemple de violation de l'article 6, paragraphe 1 par l'application des prescriptions des créances de l'Etat grec, voir Cour E.D.H., 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, Req. n°48906/06 ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1936, obs. J.-F. Flauss. Pour un exemple de violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel du fait de l'application de la prescription des dettes publiques de l'Etat grec, voir Cour E.D.H., 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, Req. n°36963/06 ; *J.C.P. A.*, 2009, 2078, obs. S. Platon ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1936, obs. J.-F. Flauss. Sur les conséquences de ces arrêts, voir *infra* n°697-711.

l'application particulière aux personnes morales de droit public de la prescription extinctive, principe de portée tout à fait générale »⁴⁶³ visant à concrétiser l'exigence de sécurité juridique. Cette position a été adoptée par le Conseil d'Etat en tranchant la question de la conventionnalité de la loi du 31 décembre 1968 au regard des exigences du droit à un procès équitable, et notamment au principe d'égalité des armes prévu à l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En fondant explicitement la prescription quadriennale sur « *un but d'intérêt général, en vue notamment de garantir la sécurité juridique des collectivités publiques en fixant un terme aux actions* »⁴⁶⁴, la Haute juridiction considère que la limitation du droit au procès équitable par le délai quadriennal de cette prescription est justifiée. La même argumentation a été réitérée à propos de la prescription prévue par l'article L. 74 du Code des pensions civiles et militaires de retraite, établissant, à l'époque des faits, un délai biennal des arrérages de pensions, afin de la déclarer conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme⁴⁶⁵. La solution est identique à propos de la prescription triennale de l'article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre⁴⁶⁶.

152. En somme, comme le soulignait G. Jèze dès 1927, « *l'intérêt social exige que les relations entre les individus aient une grande stabilité. La prescription répond, malgré les injustices auxquelles elle peut conduire, à cette nécessité de stabilité. C'est vraiment la *patrona generis humani** »⁴⁶⁷. De cette dernière remarque, on peut déduire que la prescription s'oppose et s'impose à l'idéal de justice poursuivi par le droit. Dans le domaine des obligations, la prescription fait obstacle à la satisfaction des droits du créancier en faveur de la stabilité de la situation juridique.

⁴⁶³ M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale. La loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 574.

⁴⁶⁴ C.E., 5 décembre 2005, *Tassius*, *Rec. Tab.*, p. 815 ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 677 ; *A.J.F.P.*, 2006, p. 85 ; C.A.A. Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. n°06VE00672, inédit ; C.E., 17 juillet 2013, *ministre du Budget, des Comptes public et de la Réforme de l'Etat c/ Société coopérative Bressor*, Req. n°352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1547 ; *J.C.P. A.*, 2013, 672, obs. L. Erstein. Voir également, T.A. Versailles, 8 avril 2005, *Delaunay*, Req. n°0400191, inédit ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1514, concl. P. Léglièse.

⁴⁶⁵ C.E., 30 mars 2011, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Diallo*, *Rec.*, p. 139.

⁴⁶⁶ C.E., 24 avril 2013, *M. A.*, Req. n°350705, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1668.

⁴⁶⁷ G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif. La technique du droit public français*, Tome I, 1925, 3^{ème} éd., rééd., Dalloz, Paris, 2005, 443 p., spéc. p. 72, note 1. De façon identique lors des développements consacrés à l'autorité de chose jugée, l'auteur affirmait aussi que « *le besoin social de stabilité, qui est à la base de l'organisation juridictionnelle, et de la force de chose jugée, est aussi à la base de l'institution de la prescription. Il y a un rapprochement qui s'impose* » (*idem*, p. 257, note 1).

B. LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE ET L'EXECUTION DES OBLIGATIONS PUBLIQUES

153. Fondée sur la sécurité juridique, la prescription s'impose dans son principe. Elle n'est pas moins contraire à la plus élémentaire idée de justice qui veut que le créancier obtienne son paiement (1). En droit public, ce devoir impérieux d'exécution des obligations tempère le rôle de la prescription dans sa mise en œuvre mais il n'impose pas qu'elle soit une institution profondément différente du droit privé (2).

1. *Le devoir d'exécuter les obligations, un impératif renforcé en droit public*

154. Pour certains auteurs, le terme de « sécurité juridique » serait une tautologie dans la mesure où le droit n'existe que pour assurer la sécurité des relations humaines⁴⁶⁸. Cependant, en acceptant qu'elle ne soit qu'une des finalités poursuivies par le droit, elle entre fréquemment en conflit avec d'autres valeurs axiomatiques de l'ordre juridique, telles que « *la justice, considérée comme non moins nécessaire dans tout Etat de civilisation moderne et qui passe pour être le premier des devoirs moraux et sociaux de celui-ci* »⁴⁶⁹. Traduit en droit des obligations, l'idée de justice signifie que le paiement du créancier demeure par principe « *le mode naturel d'extinction de toute obligation* »⁴⁷⁰. Cet impératif a néanmoins une place plus importante en droit public qu'en droit privé, pour des raisons sensiblement différentes. Comme l'a écrit B. Plessix, « *le régime administratif de l'obligation met au centre de ses préoccupations l'exécution de la prestation due. L'obligation n'est pas seulement le rapport, c'est surtout le pouvoir de contrainte, un titre qui donne le droit au créancier de se faire payer* »⁴⁷¹. L'obligation en droit public est de ce point de vue plus proche de la conception romaine, axée autour de la contrainte, que de la conception moderne fondée sur le rapport de droit entre deux personnes égales.

⁴⁶⁸ Voir J. Boulouis, « Quelques observations à propos de la sécurité juridique », in *Liber amicorum Pierre Pescatore. Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp. 53-58, spéc. p. 53.

⁴⁶⁹ W. Sauer, trad. P. Roubier et H. Mankiewicz, « Sécurité juridique et justice », préc., p. 35 ; M. Waline, « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Sirey, Paris, 1963, pp. 359-371.

⁴⁷⁰ F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11^{ème} éd., 1594 p., spéc. p. 1367. Dans le même sens, P. Malaurie, L. Aynès, P. Stoffel-Munck, *Les obligations*, Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2011, 856 p., spéc. p. 589 ; E. Gaudemet, *Théorie générale des obligations*, Sirey, Paris, 1937, rééd., Dalloz, Paris, 2004, 508 p., spéc. p. 346 : « *L'exécution normale de l'obligation est la prestation en nature de l'objet de l'obligation. C'est elle qu'on doit toujours chercher à obtenir* ».

⁴⁷¹ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Panthéon-Assas, Paris, 2003, 878 p., spéc. p. 290.

155. Le paiement des obligations se traduit toujours par une opération portant sur des deniers publics nécessaires au fonctionnement des services publics. L'exécution des obligations est donc réalisée dans un but d'intérêt général. Cette préoccupation impose que les créances de l'administration soient payées, car elles constituent les ressources nécessaires au financement de missions de service public. En matière fiscale, l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen souligne l'impérativité de la perception des créances publiques. Celui-ci affirme que « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés* »⁴⁷². Cette obligation de percevoir les créances publiques s'est progressivement étendue aux créances ordinaires. Même si leur origine ne réside pas forcément dans un acte de puissance publique, elle constitue un moyen de financement des services publics.

156. Par conséquent, afin de faciliter l'exécution de ses obligations, le législateur a depuis longtemps conféré à l'administration des prérogatives de puissance publique, au premier rang desquelles figure le titre de perception exécutoire. L. Duguit expliquait que, par ce procédé, « *l'Etat peut toujours s'assurer le rôle de défendeur dans les procès pouvant naître à l'occasion de ses créances. Privilège important qui se rattache à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des services publics. Il ne faut pas que le débiteur de l'Etat, par sa mauvaise volonté, en soulevant des difficultés et en obligeant l'Etat à plaider, puisse entraver les services publics* »⁴⁷³. Le devoir de payer ses obligations ne s'impose pas qu'au débiteur de l'administration. Il s'étend avec encore plus de vigueur et de rigueur, à l'administration débitrice. Comme le relèvent J.-P. Kovar et G. Eckert, « *s'il est choquant qu'un débiteur ne paie pas ses dettes, cela l'est plus encore lorsqu'il s'agit d'un débiteur public, lequel ne doit avoir pour seule fin que l'intérêt général* »⁴⁷⁴. On a souvent invoqué la protection des finances publiques, à laquelle viendrait s'adosser la prescription, pour justifier le non-paiement de ses obligations par l'administration. Cependant, en l'état actuel du droit public, tourné vers une plus grande garantie des droits des particuliers, on ne peut que partager le constat d'E. Picard. Selon ce dernier « *il est louable de vouloir sauvegarder les finances publiques. Mais faut-il*

⁴⁷² Nous soulignons. Cette obligation fiscale « *paraît aller de soi dans la mesure où il existe des dépenses d'intérêt général* » (M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, préc., p. 723).

⁴⁷³ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, De Boccard, Paris, 1930, 3^{ème} éd., 856 p., spéc. p. 412.

⁴⁷⁴ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 25-33, spéc. p. 33.

que la sauvegarde des finances publiques exige le non-paiement des dettes publiques, et est-il véritablement honnête, intellectuellement et proprement, d'invoquer encore, à ce propos, ce principe de la protection des finances publiques ? Les finances publiques supportent bien d'autres dettes qui ne sont l'effet d'aucune obligation, et ceux qui s'en prévalent ne manifestent pas toujours le même souci, tant il est plus facile de refuser de les honorer que d'éviter de les contracter »⁴⁷⁵.

157. Cette exigence d'obtenir l'exécution de l'obligation par le paiement du créancier entre néanmoins en contradiction avec l'impératif tout aussi essentiel de sécurité juridique garanti par la prescription.

2. La conciliation de l'exécution des obligations et de la prescription extinctive

158. Bien que garantissant la sécurité juridique, la prescription n'en est pas moins présentée comme « *une institution qui a l'iniquité foncière d'une spoliation* »⁴⁷⁶. La réforme du 17 juin 2008, en réduisant notamment le délai de trente à cinq ans, avait donné lieu à de sévères critiques en paraissant consacrer, selon une formule de G. Ripert à propos des délais de grâce, une nouvelle forme du « *droit de ne pas payer ses dettes* »⁴⁷⁷. En emportant l'extinction de l'exigibilité de l'obligation, la prescription fait obstacle à la demande en paiement du créancier. Elle laisse néanmoins la possibilité d'un paiement spontané de la part du débiteur, qui décidera malgré tout d'honorer sa dette, dont l'existence demeure dans son principe.

159. Si ce devoir d'exécuter les obligations ne peut, à lui seul, faire obstacle à l'existence même de la prescription extinctive, la mise en œuvre de cette dernière doit trouver un juste équilibre entre justice et sécurité juridique. Cette balance des intérêts se traduit dans différents aspects du régime de la prescription extinctive. Il est en premier lieu possible de jouer sur la durée du délai de prescription. L'ensemble des branches du droit ne présente et n'appelle pas la même temporalité. Le droit public retient ainsi des délais parfois différents de ceux du droit

⁴⁷⁵ E. Picard, « La prescription quadriennale », préc., n°661.

⁴⁷⁶ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1952, pp.171-181, spéc. p.176. Dans le même sens, voir A. Bénabent, *Droit civil. Les obligations*, préc., p. 643 ; P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, préc., p. 687.

⁴⁷⁷ G. Ripert, « Le droit de ne pas payer ses dettes », *D.*, 1936, p. 57. Voir M. Mignot, « La proposition de loi portant réforme de la prescription en matière civile : une nouvelle application du droit de ne pas payer ses dettes ? », *L.P.A.*, 26 février 2008, n°41, pp. 6-11.

privé lorsque l'intérêt général l'exige⁴⁷⁸. Par exemple, le délai trentenaire, pourtant supprimé en matière civile depuis la réforme du printemps 2008, a été maintenu par le juge administratif à propos des obligations de remise en l'état des installations classées⁴⁷⁹. Le régime de la prescription offre également la faculté de jouer sur les causes modifiant le cours du délai. Plus elles seront nombreuses et souples dans leur condition d'application, plus le paiement des obligations sera privilégié. Le renforcement du devoir de l'exigence d'exécuter les obligations publiques explique que les causes de suspension et d'interruption de la prescription soient particulièrement étendues. En somme, la prescription extinctive, dont le fondement est identique à toute prescription, devra s'adapter aux finalités poursuivies par le droit public, dont l'objectif premier reste la satisfaction de l'intérêt général.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

160. Le droit public connaît l'existence de la prescription extinctive. Adoptée par celui-ci à partir de l'institution privatiste, la matière n'a pas échappé à la multiplication de délais. Son appartenance au droit des obligations et à la légalité financière a même conduit le législateur, dès le XIX^{ème} siècle, à s'écarter de l'institution originelle en adoptant, pour les dettes de l'administration, des règles de déchéance, interdisant *a priori* d'identifier une institution commune au-delà de la diversité des délais. Cependant, la disparition du fondement budgétaire de la prescription des dettes publiques autorise désormais à traiter l'ensemble des prescriptions de manière unitaire. Cette unité apparaît à travers le fondement moderne de la prescription extinctive, commune à toute prescription, et reposant sur l'impératif de sécurité juridique. En faisant advenir à la vie juridique, par l'effet destructeur du temps, des situations de fait restées contraire au droit, la prescription assure tant la prévisibilité que la stabilité des situations juridiques. L'institution reste pourtant en lien étroit avec le droit financier, lequel impose, en raison de l'intérêt général poursuivi par l'administration, un devoir renforcé d'exécution des obligations publiques. Si la prescription est maintenue dans son principe, son fonctionnement doit composer avec ce devoir de payer les obligations. Cette balance des intérêts entre la garantie de la sécurité juridique et la poursuite de la bonne exécution des obligations publiques, explique les particularités de l'institution en droit public.

⁴⁷⁸ En ce sens, B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1219-1226, spéc. p. 1220.

⁴⁷⁹ C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, préc.

CHAPITRE 2 – L’OBJET DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE

161. Précisée dans son fondement, la prescription doit être envisagée du point de vue de son objet afin de la différencier des autres délais extinctifs avec lesquelles elle peut interférer. Il apparait que la prescription entraîne l’extinction d’une obligation publique. Elle se distingue dès lors du délai d’action laissé au particulier pour saisir le juge. « *Devenu l’un des piliers de notre contentieux administratif* »⁴⁸⁰, ce délai de recours – ou délai de forclusion pour adopter une terminologie processualiste – « *tend à concilier sécurité juridique et respect dû au droit afin d’éviter que l’action administrative soit perturbée sur une durée exagérément longue* »⁴⁸¹. S’il repose également sur la sécurité juridique, son objet est différent de celui de la prescription ; il n’éteint que le droit d’action du justiciable (Section 1). Le délai de recours n’est toutefois pas le seul délai extinctif susceptible d’être confondu avec le délai de prescription. Le privilège du préalable, dispensant l’administration de saisir le juge, s’accompagne du pouvoir de retirer un acte administratif illégal. Pour être possible, le retrait doit également satisfaire une condition de délai. En présence d’une obligation née d’un acte administratif illégal, le délai de retrait a limité le jeu de la prescription extinctive avant que celle-ci ne retrouve définitivement sa place (Section 2).

SECTION 1 – LA DISTINCTION ENTRE LE DÉLAI DE PRESCRIPTION ET LE DÉLAI DE RECOURS

162. Avant d’effectuer l’étude comparée de la prescription et du délai de recours – ou de forclusion – il convient de procéder à quelques précisions sémantiques. A propos des délais existant en droit privé, P. Hébraud notait que « *les délais peuvent être coulés dans des institutions diverses, prendre des formes techniques différentes, notamment celles de prescriptions ou de délais préfix, dont la caractérisation est d’ailleurs difficile et sujette à hésitations* »⁴⁸². Les auteurs distinguent traditionnellement les délais de forclusion de ceux de

⁴⁸⁰ B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2008, 646 p., spéc. p. 171. Voir aussi J.-J. Tramoni, « L’acte, le juge et les délais », *R.R.J.*, 2001, pp. 255-284, spéc. p. 256 : « *Les conditions de délai en matière de recours pour excès de pouvoir ne sont pas spécifiques à cette branche du contentieux. Tout au contraire, elles ne font qu’exprimer le principe général selon lequel toute contestation entraînant l’administration devant le juge est soumise à des conditions de recevabilité particulièrement strictes relativement au délai pour agir* ».

⁴⁸¹ P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 13^{ème} éd., 634 p., spéc. p. 509.

⁴⁸² P. Hébraud, « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Etudes offertes à Pierre Kayser*, Tome II, P.U.A.M., Aix-Marseille, 1979, pp.1-58, spéc. p.13.

prescription, mais une troisième notion, le délai préfix, vient troubler cette distinction déjà floue et difficilement appréhendable. La préfixion est parfois envisagée comme un délai autonome différent de la prescription et de la forclusion ; elle peut aussi être l'attribut de l'un de ces deux délais marquant ainsi l'extrême rigueur de leur régime⁴⁸³. A l'inverse, plusieurs auteurs nient ou nuancent son existence en l'assimilant à la forclusion⁴⁸⁴ ou, plus rarement, à la prescription⁴⁸⁵. Si la querelle privatiste autour de la définition et du rôle du délai de préfixion est encore vive⁴⁸⁶, le droit public a, sur ce point, le mérite de la simplicité. Ce terme n'est utilisé ni par les textes⁴⁸⁷, ni par la jurisprudence et ne sera donc pas retenu. En outre, le mot préfixion, signifiant littéralement « fixé à l'avance », n'a pas de réelle valeur explicative, l'ensemble des délais circonscrivant temporellement l'exercice d'une prérogative juridique étant en principe fixés à l'avance par un texte législatif ou réglementaire⁴⁸⁸.

163. Cette précision apportée, il est possible de distinguer le délai de prescription du délai de recours. Une telle distinction est utile à la compréhension du fonctionnement des deux délais car, comme le relevait J.-L. Bergel, « *il faut poser en principe que toute identité de nature implique une identité de régime et que toute différence de nature implique une différence de régime* »⁴⁸⁹. Les conséquences de la distinction du délai de prescription et du délai de recours confirment ce point de vue (§2).

⁴⁸³ Voir par exemple, distinguant délais de prescription préfix et non préfix, P. Voirin, note sous Tribunal civil de Senlis, 26 juin 1946, D., 1948, p. 76.

⁴⁸⁴ M. Vasseur, « Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure », *R.T.D. Civ.*, 1950, pp. 439-472 ; O. Laouenan, *Les délais préfix*, thèse dactyl., Bordeaux IV, 2002, 430 p., spéc. 37 ; M. Mignot, « Prescription extinctive – Dispositions générales », *Jcl. Code civil*, mars 2009, n°112.

⁴⁸⁵ A. Trescases, « Les délais préfix », *L.P.A.*, 30 janvier 2002, n°22, pp.6-18.

⁴⁸⁶ Certains auteurs privatistes proposent d'ailleurs sa suppression pure et simple. Voir, A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.*, 2007, pp. 1800-1804, spéc. p. 1802. Il est aussi proposé de fusionner les deux notions de prescription et forclusion. Voir, L. Cadet, « Les clauses contractuelles relatives à l'action en justice », in Mestre (J.) (dir.), *Les principales clauses des contrats conclus entre professionnels*, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1990, pp.193-223, spéc. p. 214 : « *En théorie, il est opportun de ne plus distinguer entre les délais de prescription et les délais de forclusion ; il ne faut retenir qu'une notion unique et unitaire du délai de prescription extinctive, quitte à ce que le régime soit modulé par la loi du point de vue de leur suspension ou de leur interruption* ».

⁴⁸⁷ L'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 oblige à motiver les décisions opposant les prescriptions, forclusions et autres déchéances mais ne fait aucunement mention de la préfixion (loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *J.O.R.F.* du 12 juillet 1979, p. 1711).

⁴⁸⁸ En ce sens, M. Vasseur, « Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure », préc., p. 442 ; S. Amrani-Mekki, *Le temps et le procès civil*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2002, 589 p., spéc. p. 41.

⁴⁸⁹ J.-L. Bergel, « Différence de nature (égale) différence de régime », *R.T.D. Civ.*, 1982, pp. 255-272, spéc. p. 258 et pp. 263-264.

§ 1 – La possibilité de la distinction

164. Pour différencier la prescription du délai de recours, il faut s'interroger sur leur objet respectif en identifiant précisément ce qu'ils atteignent : l'action et/ou l'obligation. Une querelle doctrinale oppose, essentiellement depuis le XIX^{ème} siècle, la thèse usuellement qualifiée de « processualiste » selon laquelle seule l'action en justice est éteinte, à celle dite « substantialiste » qui considère que l'obligation est atteinte par la prescription. Ces controverses ne sont pas simplement théoriques. Au contraire, les conséquences pratiques attachées à l'une ou l'autre des conceptions ne sont pas négligeables⁴⁹⁰. Pour ne prendre qu'un exemple, la qualification retenue conditionne l'application dans le temps et dans l'espace des lois de prescription. Si les questions d'application spatiale de la prescription sont plus prégnantes en droit international privé⁴⁹¹ qu'en droit international public⁴⁹², les problèmes du champ d'application *rationae temporis* de la prescription, c'est-à-dire les conflits de lois dans le temps, se posent en droit privé et en droit public avec la même acuité⁴⁹³. Ainsi, en partant de la controverse existant en droit privé (A), il conviendra de fixer les termes du débat en droit public en proposant, malgré les incertitudes jurisprudentielles, de retenir l'analyse substantialiste, plus à même de systématiser le droit positif de la prescription (B).

A. L'ETAT DE LA CONTROVERSE RELATIVE A L'OBJET DE LA PRESCRIPTION EN DROIT PRIVE

165. Si la prescription est classiquement abordée dans les chapitres relatifs aux différents modes d'extinction des obligations, certains auteurs défendent une approche processualiste, limitant l'objet de la prescription à l'extinction de l'action en justice. Par conséquent, « *la prescription se situe à l'intersection du droit des obligations [...] et du droit processuel* »⁴⁹⁴. Avant de transposer cette problématique en droit public, il convient de présenter les

⁴⁹⁰ Même si, en matière civile, la loi du 17 juin 2008 a tranché plusieurs questions posées par cette controverse, elle ne permet pas de clore définitivement le débat en faveur de l'une ou l'autre des thèses. Voir par exemple, S. Amrani-Mekki., « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *J.C.P. G.*, 2008, I, 160, pp. 16-27 ; C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *J.C.P. N.*, 2009, 118, pp. 24-46.

⁴⁹¹ F. Hage-Chahine, *Les conflits dans l'espace et dans le temps en matière de prescription*, Dalloz, coll. Bibliothèque de droit international privé, Paris, 1977, 361 p. ; F. Hage-Chahine, « La vérité jurisprudentielle sur la loi applicable à la prescription extinctive de l'obligation », in *Etudes dédiées à Alex Weill*, Dalloz/Litec, Paris, 1983, pp. 303-323 ; P. Courbe, « La prescription en droit international privé », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 67-83.

⁴⁹² Voir P.-A. Verykios, *La prescription en droit international public*, Pedone, Paris, 1934, 208 p., spéc. pp. 161-165.

⁴⁹³ Voir *infra* n°325 et suivants.

⁴⁹⁴ E. Jeuland, *Droit processuel général*, préc., p. 322.

arguments avancés au soutien de la thèse processualiste (1) pour mieux les comparer à ceux de la thèse substantialiste (2).

1. *La thèse processualiste*

166. Aujourd'hui, les partisans de cette thèse⁴⁹⁵ s'appuient essentiellement sur l'interprétation des textes donnée par la jurisprudence pour avancer que la prescription emporte simplement l'extinction de l'action et laisse subsister l'obligation. Une approche historique permettra de comprendre l'étendue de la controverse actuelle qui prend sa source dans la question de l'autonomie de l'action par rapport au droit substantiel, ou d'un point de vue procédural, de la prétention.

167. Tout d'abord, si la thèse processualiste a pour elle « *la tradition romaine* »⁴⁹⁶ (sans action, il ne pouvait y avoir de droit⁴⁹⁷), les actuels débats doctrinaux en France⁴⁹⁸ sont hérités de « *l'évolution suivie par la pensée juridique française à propos des notions de droits subjectifs et d'action en justice* »⁴⁹⁹. Les auteurs du XIX^{ème} siècle, en assimilant droit

⁴⁹⁵ S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, *Procédure civile. Droit interne et droit de l'Union européenne*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 31^{ème} éd., 1541 p., spéc. pp. 185-186 ; L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 883 p., spéc. p. 362 ; G. Cornu et J. Foyer, *Procédure civile*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1996, 3^{ème} éd., 779 p., spéc. p. 353 : « *l'accomplissement de la prescription et l'écoulement éteignent l'action* ». Voir aussi L. Cadiet, « La sanction et le procès civil », in *Mélanges dédiés à la mémoire du Doyen Jacques Héron. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 123-154, spéc. p. 142 ; « Prescription », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, préc., p. 785. Pour une présentation exhaustive des arguments avancés par les partisans de cette thèse, voir M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1986, 245 p., pp. 41-45.

⁴⁹⁶ G. Cornu et J. Foyer, *Procédure civile*, préc., p. 354. En effet, « *à cette époque, la procédure précédait le droit et non l'inverse* » (E. Jeuland, *Droit processuel général*, préc., p. 44-45). La prescription ne pouvait donc atteindre que l'action prévue par la procédure formulaire romaine. Sur ce point, voir E. Chevreau, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, De Boccard, Paris, 2006, 353 p., spéc. pp. 97-147. Pour une évolution des rapports entre l'action et le droit en droit romain et dans l'ancien droit, voir P. Hébraud, « Observation sur l'évolution des rapports entre le droit et l'action dans la formation et le développement des systèmes juridiques », in *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Dalloz/Sirey, Paris, 1985, pp. 235-253, spéc. p. 244.

⁴⁹⁷ S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, *Procédure civile*, préc., p. 113.

⁴⁹⁸ Les droits étrangers connaissent également cette problématique mais les discussions y sont moins passionnées (voir D. Mazeaud et R. Wintgen, « La prescription extinctive dans les codifications savantes », *D.*, 2008, pp. 2523-2527). Les codifications savantes « *s'efforcent de surmonter cette opposition classique* » (*idem*, p. 2523) entre thèses processualiste et substantialiste. A la première, elles empruntent la survie de l'obligation après l'expiration du délai. De la seconde, elles consacrent le rôle extra-juridictionnel de la prescription. Sur les convergences et les divergences des droits étrangers, voir B. Fauvarque-Cosson, « Aspects de droit comparé de la prescription », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 45-65. Quant au droit anglo-saxon, s'il semble favoriser la thèse processualiste, il faut souligner que « *les nombreuses exceptions [dont] souffrent les deux systèmes démontrent une convergence* » (voir B. François, « La prescription extinctive en droit américain et en droit français : différences et convergences », *D.*, 2008, pp. 2543-2550).

⁴⁹⁹ M. Bandrac, « Les tendances récentes de la prescription extinctive en droit français », *R.I.D.C.*, 1994-2, pp. 359-377, spéc. p. 361.

substantiel et action en justice, accordaient une faible importance à l'objet de la prescription. Dans cette optique, la prescription ne pouvait affecter que le droit puisque l'action n'était rien d'autre que le droit substantiel concrétisé en justice. La question fut néanmoins renouvelée au début du XX^{ème} siècle lorsque H. Vizioz, à l'aide des écrits de ses homologues publicistes⁵⁰⁰, ébaucha les prémisses d'une véritable théorie de l'action⁵⁰¹. Cette différenciation du droit et de l'action obligera à clarifier les différents délais relatifs au procès, et plus particulièrement à reconsidérer le délai de prescription.

168. Pour comprendre cette théorie, « *il faut distinguer trois situations qui s'enchaînent, en réseau en quelque sorte, sans se confondre, sur trois niveaux différents* »⁵⁰². L'action constitue en premier lieu un droit fondamental⁵⁰³. Elle traduit ensuite un pouvoir légal sur le plan processuel ; celui d'agir en justice⁵⁰⁴. Elle est enfin la concrétisation de cette faculté d'agir se matérialisant par l'intermédiaire des actes de procédure que sont les demandes et les défenses. C'est à H. Motulsky que l'on doit l'analyse la plus approfondie de la notion d'action en justice⁵⁰⁵. Il opéra une véritable dissociation entre le droit substantiel et l'action en justice, allant jusqu'à faire de cette dernière un droit subjectif processuel⁵⁰⁶. Finalement, « *l'illustre*

⁵⁰⁰ H. Vizioz, « Les notions fondamentales de la Procédure et la Doctrine française du Droit public », préc., pp. 85-109.

⁵⁰¹ Voir P. Catala et F. Terré, *Procédure civile et voies d'exécution*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1965, 1^{ère} éd., 396 p., p. 142 : « *Le législateur, ici, s'est le plus souvent effacé ; il a laissé à la jurisprudence et à la doctrine le soin d'élaborer peu à peu la théorie générale de l'action* ».

⁵⁰² S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, *Procédure civile*, préc., p. 105.

⁵⁰³ Pour le juge administratif, il s'agit d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative. Voir, C.E., ordo. réf., 13 mars 2006, *F. Bayrou et Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France*, Rec., p. 404, concl. E. Glaser. Voir aussi, M. Bandrac, « L'action en justice, droit fondamental », in *Mélanges en l'honneur de Roger Perrot. Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ?*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 1-17. Dans le même sens, mais spécifique au contentieux administratif, voir L. Garrido, *Le droit d'accès au juge administratif. Enjeux, progrès et perspectives*, thèse dactyl., Bordeaux IV, 2005, 515 p., spéc. p. 11 : « *Pour notre part, nous considérons que le droit d'accès au juge est un droit qui permet non seulement de saisir effectivement le juge sans entraves financières ou juridiques excessives mais encore d'être entendu par le juge et d'obtenir un jugement. [...]. On se rapproche ainsi de la définition civiliste de l'action formulée par l'article 30 du nouveau code de procédure civile, s'inspirant de la doctrine de H. Motulsky* ». L'auteur démontre par la suite que ce droit d'accès est un droit fondamental (*idem*, pp. 31-85). Voir enfin, avec une perspective de comparaison des droits étrangers, C. Grewe, « L'accès au juge : le droit processuel d'action », in C. Grewe (dir.), *Procédure(s) et effectivité des droits*, Bruylant, coll. Droit et Justice, Bruxelles, 2004, pp. 29-42, spéc. p. 30 : « *L'action occupe une place de choix, celle de pouvoir donner aux droits fondamentaux toute leur effectivité. Dès lors, l'action doit s'analyser en un droit au juge, un droit fondamental* ».

⁵⁰⁴ Cette conception a initialement été soutenue en procédure civile par H. Vizioz. Elle est cependant inspirée par les écrits de L. Duguit (voir L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, préc., pp. 432-435).

⁵⁰⁵ H. Motulsky, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, Sirey, 1948, rééd., Dalloz, coll. Philosophie et théorie générale du droit, Paris, 1991, 183 p., spéc. pp. 34-42 ; H. Motulsky, « Le droit subjectif et l'action en justice », *A.P.D.*, 1964, pp. 215-227.

⁵⁰⁶ Après avoir démontré que l'action était dissociable du droit (elle existe sans celui-ci), H. Motulsky a pu affirmer qu'elle-même était un droit subjectif. Le débiteur de l'action se trouverait incarné en la personne du défendeur ou du juge (H. Motulsky, « Le droit subjectif et l'action en justice », préc.). Cependant, la doctrine privatiste reste divisée sur cette question. Pour certains auteurs l'action est un pouvoir légal, objectif et

auteur distinguait trois étages des droits à propos du procès : le droit substantiel, le droit d'agir et l'acte de procédure »⁵⁰⁷.

169. A la suite de ces analyses, les rédacteurs⁵⁰⁸ du Code de procédure civile de 1975⁵⁰⁹ consacrèrent une définition de l'action en justice conforme à ces nouvelles orientations doctrinales⁵¹⁰. L'article 30 du Code de procédure civile dispose ainsi que « *l'action est le droit, pour l'auteur d'une prétention, d'être entendu sur le fond de celle-ci afin que le juge la dise bien ou mal fondée. Pour l'adversaire, l'action est le droit de discuter le bien-fondé de cette prétention* ». Le juge examinera préalablement la recevabilité de l'action du demandeur avant d'étudier le bien-fondé de sa prétention. Du point de vue du défendeur, à chacun des trois niveaux dégagés par H. Motulsky, « *correspond une défense. La défense au fond porte sur le droit substantiel, la fin de non-recevoir, sur le droit d'agir et l'exception de procédure sur l'acte de procédure* »⁵¹¹. Cette faculté d'agir est toutefois enfermée dans certains délais qui, dès lors que l'on admet la dissociation entre droit d'action et droit substantiel, sont forcément différents de ceux relatifs à l'obligation⁵¹². Le défendeur peut ainsi dénier le droit d'action grâce aux moyens de défense que constituent les fins de non-recevoir énumérées de façon non limitative par l'article 122 du Code de procédure civile. Ces dernières, lorsqu'elles sont accueillies, entraînent l'irrecevabilité de l'action⁵¹³. C'est à ce titre que figure la

impersonnel, et ne peut être un droit subjectif dont le débiteur serait le juge ou le défendeur. Voir S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, *Procédure civile*, préc., p. 121 ; P. Cuhe et J. Vincent, *Procédure civile*, Dalloz, Paris, 1963, 13^{ème} éd., 719 p., spéc. p. 18 : « *L'action est le pouvoir légal permettant aux agents publics ou aux particuliers de s'adresser à la justice pour obtenir le respect de la loi* ». Parfois même, on invoque « *l'inutilité du concept d'action* » qui serait réductible aux actes processuels que sont les demandes et les défenses (G. Wiederkehr, « Une notion controversée : l'action en justice », in *Etudes offertes au Doyen Philippe Simler*, Dalloz/Litec, Paris, 2006, pp. 903-912 ; G. Wiederkehr, « La notion d'action en justice selon l'article 30 du Code de procédure civile » in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, P.U.S.S., Toulouse, 1981, pp. 949-958, spéc. p. 958) ; J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 4^{ème} éd, 2010, 1016 p., spéc. p. 45.

⁵⁰⁷ J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 112.

⁵⁰⁸ Le nouveau Code de procédure civile est principalement issu de la plume de G. Cornu, à tel point que l'on a pu parler de « *Code Cornu* », selon le mot de J. Foyer. Voir J. Foyer, « Synthèse », in *Le nouveau Code de procédure civile. Vingt ans après*, La documentation française, Paris, 1998, pp. 321-332, spéc. p. 323.

⁵⁰⁹ Sur son élaboration, voir G. Cornu, « L'élaboration du Code de procédure civile », *R.H.F.D.*, 1995, n°16, pp. 241-255.

⁵¹⁰ Voir B. Beignier, « Le nouveau Code de procédure civile, un droit de professeurs ? », in L. Cadiet et G. Canivet (dir.), *1806-1976-2006 : De la commémoration d'un code à l'autre, 200 ans de procédure civile en France*, Litec, Paris, 2006, pp. 35-45, spéc. p. 39.

⁵¹¹ J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 112.

⁵¹² Contra voir, M. Mignot, « Prescription extinctive. Dispositions générales », préc., n°28 : « *La thèse processualiste nie l'autonomie entre le droit substantiel et le droit d'action, pour réduire l'action au droit à l'état de guerre* ».

⁵¹³ Voir A. Omar, *La notion d'irrecevabilité en droit judiciaire privé*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1967, 232 p., spéc. pp. 76-92.

prescription⁵¹⁴. Or, la fin de non-recevoir fait elle-même l'objet de difficultés terminologiques anciennes⁵¹⁵. Sa nature demeure ambiguë, à mi-chemin entre la défense au fond (contestant le bien-fondé de la prétention) et l'exception de procédure (obstacle temporaire à l'action portant sur la régularité de la demande), son régime est empreint d'une certaine « mixité »⁵¹⁶. Si l'on admet toutefois que « l'action et la fin de non-recevoir se définissent et se délimitent par une fonction processuelle, et que cette fonction leur est commune (il s'agit de deux aspects – positif et négatif – du même problème) »⁵¹⁷, qualifier la prescription de fin de non-recevoir suppose obligatoirement que celle-ci n'affecte que l'action en justice⁵¹⁸.

170. Différentes dispositions autorisent ensuite à plaider en faveur de cette conception. Antérieurement à la loi du 17 juin 2008, l'ancien article 2262 du Code civil fixait le délai de prescription de droit commun dans les termes suivants : « *Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* »⁵¹⁹. Si la réforme de la prescription a modifié le délai de droit commun en le réduisant à cinq ans, elle n'a pas supprimé la référence à l'extinction de l'action. Ainsi, l'article 2224 du Code civil dispose désormais 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*

⁵¹⁴ Voir l'article 122 du Code de procédure civile : « *Constitue une fin de non-recevoir tout moyen qui tend à faire déclarer l'adversaire irrecevable en sa demande, sans examen au fond, pour défaut de droit d'agir, tel le défaut de qualité, le défaut d'intérêt, la prescription, le délai préfix, la chose jugée* » et article 32 du Code de procédure civile : « *Est irrecevable toute prétention émise par ou contre une personne dépourvue du droit d'agir* ». Cette définition a largement été inspirée par les travaux de H. Motulsky. Sur cette question, voir L. Cadiet, « L'avènement du nouveau Code de procédure civile. Le Code », in *Le nouveau Code de procédure civile. Vingt ans après*, préc., pp. 45-73, spéc. pp. 60-68.

⁵¹⁵ H. Lespinasse, « Faudrait-il changer les vieux termes de la langue du droit ? », *R.C.L.J.*, 1874, pp. 552-556, spéc. p. 553 : « *Il n'est pas sans exemple que les juristes, même instruits, aient équivoqué sur la signification des mots que nous venons de citer pour exemple, les fins de non-recevoir, de non-procéder. Nous ne parlons pas des fins de non-valoir, locution barbare qui n'a jamais trouvé place dans un traité de procédure de quelque valeur* » ; J.-P. Béguet, « Etude critique de la notion de fin de non-recevoir en droit privé », *R.T.D. Civ.*, 1947, pp. 133-160, spéc. p. 134-135.

⁵¹⁶ L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 364. Voir aussi S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, *Procédure civile*, préc., p. 289 : « *Elle s'apparente à la défense au fond en ce qu'elle tend à opposer un obstacle définitif à l'action en justice, ce qui la distingue de l'exception de procédure, qui n'oppose le plus souvent qu'un obstacle temporaire à l'action en justice. Mais elle s'apparente en revanche à l'exception de procédure dans la mesure où elle vise à paralyser la demande sans engager directement le conflit avec l'autre partie, c'est-à-dire qu'elle n'implique pas d'examen de l'affaire au fond* ».

⁵¹⁷ H. Motulsky, note sous C. cass., 2^{ème} civ., 6 juin 1962, *de Monteil c/ Magot*, *J.C.P.*, 1963, II, 13191.

⁵¹⁸ Voir H. Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, Paris, 1973, 294 p., spéc. p. 99. Etudiant les fins de non-recevoir dans la procédure civile, l'auteur les définissait comme un « *moyen de défense qui consiste en la dénégation du droit d'action. [...] Sont des fins de non-recevoir, non seulement la dénégation "classique" de l'action (qualité, intérêt) mais aussi la foule innommée des autres dénégations : prescription ...* ».

⁵¹⁹ Nous soulignons.

lui permettant de l'exercer »⁵²⁰. Au surplus, les articles 32 et 122 du Code de procédure civile, en qualifiant la prescription de fin de non-recevoir, confirment l'orientation processualiste que semblent avoir pris les textes en juxtaposant prescription et droit d'action. Dans les codes, la prescription se présente fondamentalement comme un mode d'extinction des actions en justice.

171. Enfin, nul doute que « *l'argument le plus solide* »⁵²¹ de la thèse processualiste est sa capacité à expliquer l'effet limité de l'accomplissement de la prescription. D'une part, en cas de paiement d'une créance prescrite, la jurisprudence conserve sa validité et n'ouvre pas d'action en répétition de l'indu au débiteur⁵²². Ce refus serait justifié par la subsistance d'une obligation naturelle⁵²³. D'autre part, et surtout, l'adage *quae temporalia sunt agendum perpetua sunt ad excipiendum*⁵²⁴ trouve à s'appliquer, principalement en matière contractuelle⁵²⁵. L'exception de nullité, permettant au débiteur de faire obstacle à l'exécution d'une obligation, est perpétuelle⁵²⁶. Par conséquent, le délai de prescription ne porterait que sur l'action, l'exception étant une voie de droit différente de l'action, et laisserait survivre

⁵²⁰ Nous soulignons. Voir aussi l'article 2225 du Code civil : « **L'action** en responsabilité dirigée contre les personnes ayant représenté ou assisté les parties en justice, y compris à raison de la perte ou de la destruction des pièces qui leur ont été confiées, se prescrit par cinq ans à compter de la fin de leur mission » ; article 2226 du Code civil : « **L'action** en responsabilité née à raison d'un événement ayant entraîné un dommage corporel, engagée par la victime directe ou indirecte des préjudices qui en résultent, se prescrit par dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé [...] » ; article 2227 du Code civil : « Le droit de propriété est imprescriptible. Sous cette réserve, les **actions** réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ». Voir également l'article 2235 du Code civil.

⁵²¹ M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, préc., p. 43.

⁵²² C. cass., 21 janvier 1935, S., 1935, I, p. 321 ; C. cass., civ., 4 décembre 1944, S., 1947, I, p. 29, note P. Tirlémont ; C. cass., soc., 11 avril 1991, *Bull. civ.*, V, n°192 ; *R.T.D. Civ.*, 1992, p. 97, obs. J. Mestre ; C. cass., 3^{ème} civ., 25 avril 2007, *Bull. civ.*, III, n°61 ; *C.C.C.*, 2007, comm. 197, obs. L. Leveneur.

⁵²³ En droit civil comme en procédure, l'obligation naturelle fait l'objet de vifs débats. Si des auteurs comme G. Ripert ont pu attester de sa juridicité en y décelant la transcription d'une règle morale (voir G. Ripert, *La règle morale dans les obligations civiles*, L.G.D.J., Paris, 1949, 4^{ème} éd, 421 p., spéc. pp. 363-395), pour d'autres, l'obligation naturelle n'a toutefois aucune positivité en droit judiciaire privé et en droit civil. Voir J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 53 ; P. Catala et F. Terré, *Procédure civile et voies d'exécution*, préc., p. 291 : « Ainsi l'exécution forcée, précédée ou non du procès, couronne les droits subjectifs qui, sans elle, ne seraient que des ombres (que l'on songe à la distinction des obligations civiles et naturelles) ».

⁵²⁴ « L'action est temporaire, l'exception est perpétuelle », voir H. Roland et L. Boyer, « *Quae temporalia* », in *Adages du droit français*, préc., pp. 694-695.

⁵²⁵ Mais toutefois limitée au cas d'inexécution du contrat. L'exécution totale ou partielle d'un contrat empêche de faire valoir la nullité de celui-ci par voie d'exception. Voir, C. cass., 1^{ère} civ., 1^{er} décembre 1998, *Bull. civ.*, I, n°338 ; *J.C.P. G.*, 1999, I, 171, obs. M. Fabre-Magnan ; *R.T.D. Civ.*, 1999, p. 621, obs. J. Mestre ; Defrénois, 1999, 36953, obs. J.-L. Aubert ; C. cass., 1^{ère} civ., 9 novembre 1999, *Bull. civ.*, I, n°298 ; *J.C.P. G.*, 1999, II, 1035, note C. Seraglini. Cette limitation de l'exception de nullité ne semble toutefois valoir que pour les nullités relatives ; l'exception de nullité demeurant perpétuelle pour les nullités absolues, voir C. cass., 1^{ère} civ., 20 mai 2009, *Bull. civ.*, I, n°96 ; *C.C.C.*, 2009, comm. 213, note L. Leveneur.

⁵²⁶ Voir J.-L. Aubert, « Brèves réflexions sur le jeu de l'exception de nullité », in *Etudes offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXI^{ème} siècle*, L.G.D.J., Paris, 2002, pp. 19-27 ; M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », *D.*, 1987, pp. 67-72.

l'obligation. Cela semble être la seule explication plausible de l'absence d'action en répétition de l'indu et du refus d'éteindre la voie de droit qu'est l'exception. Certes, si « *la notion d'action est au cœur de la prescription* »⁵²⁷, l'ensemble des arguments allégués en faveur de cette thèse n'emportent pas la conviction de la totalité de la doctrine. Une partie importante de celle-ci considère que la prescription affecte le droit substantiel.

2. *La thèse substantialiste*

172. Il est possible de distinguer deux ramifications de la thèse substantialiste consacrant, plus qu'une différence de nature, une variation de degré. La première consiste à adopter une conception radicale de l'approche substantialiste, en considérant que l'accomplissement de la prescription n'éteint que le droit et n'affecte pas l'action (a). La seconde, plus nuancée, estime qu'elle emporte l'extinction du droit mais également celle de l'action (b).

a) L'approche substantialiste radicale

173. Cette première approche ne fait pas l'objet d'un fort soutien doctrinal. D'un point de vue procédural, les partisans de cette conception considèrent que « *les modes d'extinction des obligations sont des défenses au fond. Leur existence n'affecte aucunement l'action en justice, c'est-à-dire le droit d'obtenir du juge une décision sur le fond de la prétention* »⁵²⁸. Dénonçant l'erreur de qualification de la prescription commise dans le Code de procédure civile, J. Héron affirmait que certains « *moyens de défense au fond [sont] qualifié[s], de façon artificielle, de fins de non-recevoir. On peut alors parler de fin de non-recevoir par détermination de la loi* »⁵²⁹. Ces « *fausses fins de non-recevoir* »⁵³⁰ se différencient des

⁵²⁷ M. Mignot, « Aperçu critique de l'avant-projet de loi sur la prescription », *R.R.J.*, 2007-4, pp. 1639-1667, spéc. p. 1643.

⁵²⁸ *Idem*, p. 1650. Voir aussi M. Mignot, « Prescription extinctive. Dispositions générales », préc., n°30 : « *Lorsqu'un débiteur invoque la compensation ou la remise de dette pour s'opposer aux poursuites du créancier, [...] un débat au fond doit avoir lieu devant le juge, entre le créancier et le débiteur, afin de vérifier la réalité des moyens de défense invoqués. Nul ne peut dire a priori si la prétention du créancier est fondée ou ne l'est pas. Seul un débat judiciaire est susceptible d'aboutir à ce résultat, ce qui suppose que le créancier jouisse de son droit d'action. Le créancier doit pouvoir soumettre sa prétention au juge, même s'il la rejette en raison de l'extinction de la créance. Pourquoi en serait-il autrement avec la prescription ? La prescription devrait être considérée, en principe, comme une défense au fond. Lorsqu'elle est contestée, un débat au fond doit avoir lieu. En conséquence, pas plus que les autres modes d'extinction de l'obligation, la prescription devrait éteindre le droit d'action* ». Voir aussi T. Le Bars, « La nature de la prescription : une question sans réponse ? », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 3-10, spéc. pp. 8-10.

⁵²⁹ J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 116.

⁵³⁰ *Ibidem*.

« vraies » en ce qu'elles isolent un élément du débat au fond afin qu'il soit étudié en premier, alors même que celui-ci ne donne lieu à aucun débat sur les règles d'application procédurale mais porte sur le bien-fondé du droit⁵³¹. Tirant les conséquences de ces qualifications abusives, un auteur a adopté une acception stricte voire restrictive de la notion de fin de non-recevoir⁵³², reléguant la prescription à sa juste place, c'est-à-dire comme moyen de défense au fond⁵³³. Une autre conception de la thèse substantialiste, plus nuancée, est toutefois envisageable.

b) L'approche substantialiste classique

174. Pour les tenants de la thèse substantialiste⁵³⁴, la prescription entraîne d'abord et avant tout l'extinction de l'obligation. « *Si l'action s'éteint, c'est parce que le droit substantiel disparaît ; [...] l'action disparaît par voie accessoire* »⁵³⁵. Une variante est néanmoins envisagée ; elle consiste à attribuer un double objet à la prescription extinctive⁵³⁶. Celle-ci éteindrait, distinctement et sans effet de réciprocité, le droit ou l'action. Si les textes semblaient accrédi-ter la thèse processualiste, ils viennent également, non sans contradiction, au soutien de l'approche substantialiste. En effet, l'article 1234 du Code civil, que la réforme du printemps 2008 n'a pas modifié, mentionne la prescription au titre des modes d'extinction des obligations. Dans le même sens, la nouvelle définition de la prescription extinctive précise

⁵³¹ *Ibid.*

⁵³² G. Block, *Les fins de non-recevoir en procédure*, L.G.D.J./Bruylant, Paris/Bruxelles, 2002, 453 p., spéc. p. 128 : « *Il convient de rejeter la conception processualiste – même résiduelle – de la prescription. La prescription a, été à tort, processualisée par l'article 122 N.C.P.C.* ». Qualifiant l'article 122 du Code de procédure civile « *d'inexact et inutile* », voir F. Hage-Chahine, « *La vérité jurisprudentielle sur la loi applicable à la prescription extinctive de l'obligation* », préc., p. 309.

⁵³³ G. Block, *Les fins de non-recevoir en procédure*, préc., p. 128 : « *Il convient de cesser de prétendre de manière certes imagée mais néanmoins erronée, que le droit d'action peut disparaître par l'écoulement du temps ou que la prescription éteint le droit d'action. La prescription est totalement étrangère aux fins de non-recevoir et au droit d'action ; elle ne s'attaque qu'au fond du droit* ».

⁵³⁴ P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *Les obligations*, Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2009, 4^{ème} éd., 854 p., spéc. p. 676 ; J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 539 p., spéc. p. 193 ; F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11^{ème} éd., 1594 p., spéc. p. 1543 : « *Comme son nom l'indique, la prescription extinctive a pour premier effet et évident d'éteindre l'obligation prescrite* ». Voir, plus nuancé M. Planiol, G. Ripert, P.-E. Eismein, G. Gabolde et J. Radouant, *Traité pratique de droit civil français. Les obligations*. Tome VII, L.G.D.J., Paris, 1954, 2^{ème} éd., 1111 p., p. 734 : « *Cette conception [processualiste] donne à l'institution de la prescription un caractère juridique assez trouble* ».

Certains processualistes adoptent cette approche, voir S. Amrani Mekki, *Le temps et le procès civil*, préc., p. 40 : « *La thèse substantialiste, qui a notre adhésion, considère que la prescription éteint le droit substantiel lui-même, en sus de l'action corrélative* ».

⁵³⁵ T. Le Bars, « *La nature de la prescription : une question sans réponse ?* », préc., p. 5.

⁵³⁶ M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, préc., pp. 52-78.

désormais⁵³⁷ qu'elle constitue « *un mode d'extinction d'un **droit** résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps* »⁵³⁸.

175. Le principal argument de cette conception est construit autour d'« *un raisonnement par l'absurde* »⁵³⁹. Cette démonstration a été menée par M. Bandrac dans sa thèse⁵⁴⁰ et l'intérêt essentiel d'une telle analyse est de ne plus étudier la prescription simplement par le prisme du procès. Partant de l'objectif de protection du débiteur, l'auteur affirme que la conception processualiste ne lui apporterait aucune garantie contre le créancier nanti d'un titre exécutoire (décision de justice ou acte authentique). En effet, à moins de considérer les voies d'exécution comme appartenant à l'action en justice *lato sensu* – ce que refuse la doctrine majoritaire⁵⁴¹ –, la prescription atteint inmanquablement le droit puisqu'elle empêche la mise en œuvre des voies d'exécution. Dans l'hypothèse inverse, l'ensemble de ces créances exécutoires seraient imprescriptibles, ce qui ne satisfait nullement l'impératif de sécurité juridique poursuivi par ce mécanisme.

176. Deux remarques terminales doivent être faites. Il faut en effet noter que, si « *la loi nouvelle hésitante* »⁵⁴² du 17 juin 2008 n'a pas tranché le débat théorique, elle en a quelque peu réduit les implications pratiques. D'une part, l'article 2249 du Code civil interdit toute répétition de l'indu en cas de paiement d'une dette prescrite. D'autre part, l'article 2221 du même Code dispose que « *la prescription extinctive est soumise à la loi régissant le droit qu'elle affecte* ». Néanmoins, plusieurs questions, révélées par la casuistique juridictionnelle, sont laissées en suspens et ne peuvent être résolues que par le recours à une analyse théorique sur la nature de la prescription⁵⁴³. Pourtant, on a pu juger un peu hâtivement, « *que le législateur, avec un pragmatisme salutaire, a donc préféré adapter sa législation aux*

⁵³⁷ Article 2219 du Code civil. Comparer avec l'ancien article 2219 qui ne précisait pas l'objet de la prescription : « *La prescription est un moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, et sous conditions déterminées par la loi* ».

⁵³⁸ Nous soulignons.

⁵³⁹ J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, préc., p. 463. Voir aussi J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, préc., p. 193 ; M. Bruschi, *La prescription en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1997, 365 p., spéc. p. 290-291.

⁵⁴⁰ M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, préc., pp. 56-62.

⁵⁴¹ Voir, par exemple, P. Hébraud, « L'exécution des jugements civils », *R.I.D.C.*, 1957, pp. 170-202.

⁵⁴² Sur le pragmatisme du législateur dans l'élaboration de la réforme de la prescription, voir G. Canselier, « L'effet extinctif de la prescription libératoire à la lumière de la réforme de la prescription civile », *R.R.J.*, 2008-1, pp. 1945-1955, spéc. p. 1951.

⁵⁴³ Voir C. cass., 3^{ème} civ., 25 avril 2007, préc.

situations juridiques et factuelles plutôt qu'aux débats doctrinaux »⁵⁴⁴. L'Assemblée nationale « a clairement marqué son refus de choisir entre les conceptions substantialiste et processualiste. Elles demeureront donc du domaine du débat doctrinal ou sombreront même dans l'oubli, le législateur ayant apporté des réponses claires aux questions qu'elles soulevaient »⁵⁴⁵. L'affirmation doit être nuancée car le droit de la prescription dépasse largement les frontières du droit civil. Ces enjeux se retrouvent ainsi en droit public où le législateur n'a tranché aucun des épineux problèmes que soulève la prescription.

B. L'ETAT DES QUESTIONS RELATIVES A L'OBJET DE LA PRESCRIPTION EN DROIT PUBLIC

177. *A priori*, la nature de la prescription n'a suscité aucun débat d'ampleur au sein de la doctrine publiciste. Ses enjeux, comme ceux plus généraux soulevés par la prescription en droit public⁵⁴⁶, ne sont pas réellement perçus. Ce faible intérêt doctrinal pour l'objet de la prescription peut s'expliquer par l'absence d'une théorie de l'action en droit administratif et par la place considérable du recours pour excès de pouvoir dans l'élaboration historique du contentieux administratif français. Ce dernier ne mettant en jeu aucun droit, le mécanisme de la prescription y serait absent. Néanmoins, la prescription n'est pas liée à la distinction des contentieux bâtie autour des pouvoirs du juge, celle-ci se retrouvant dans les deux types de recours⁵⁴⁷. En outre, tout autant qu'il existe d'authentiques obligations en droit public⁵⁴⁸, il faut accepter de distinguer, malgré des terminologies contentieuses sensiblement disparates, l'action de la prétention émise au fond (1). Une fois ce préalable posé, l'étude de l'objet de la prescription en droit public pourra être menée. Il en ressortira, malgré certaines contradictions jurisprudentielles, que la conception substantialiste doit y être retenue et précisée (2).

⁵⁴⁴ C. Biguenet-Maurel, *Réforme de la prescription civile*, Francis Lefebvre, coll. Dossiers pratiques, Paris, 2008, 316 p., spéc. p. 15.

⁵⁴⁵ *Ibidem*.

⁵⁴⁶ Voir *supra* n°20-31.

⁵⁴⁷ Voir M. Guyomar et B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 515 p., spéc. p. 114.

⁵⁴⁸ Voir *supra* n°37-47.

1. La possibilité d'une théorie de l'action en droit public

178. La controverse sur la nature de la prescription est inextricablement liée au développement de la théorie de l'action en justice, « *qui est, à coup sûr, l'un des pivots du droit processuel* »⁵⁴⁹. Cependant, et c'est certainement ce qui explique l'absence de débat dans la doctrine publiciste sur la nature de la prescription, le contentieux administratif accuse un retard dans la construction de cette théorie de l'action⁵⁵⁰. Pour la doctrine processualiste, l'action, autonome du droit substantiel, n'apparaîtrait en droit public que du côté des particuliers – l'exemple le plus topique étant l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir même si le plein contentieux connaît lui aussi cette distinction⁵⁵¹. L'administration, quant à elle, « *n'a que faire d'être entendue en justice : elle jouit du privilège de l'exécutoire* »⁵⁵².

179. Cette interprétation résulte de l'ambiguïté sémantique du terme « exécutoire » dont la conséquence est de surévaluer le rôle de l'exécution forcée en droit administratif. En effet les décisions administratives ne peuvent être exécutées d'office, par voie de contrainte, que de façon exceptionnelle⁵⁵³. L'action peut donc se concevoir de façon autonome, qu'elle soit envisagée du côté des administrés ou de l'administration⁵⁵⁴. Paradoxalement, la doctrine publiciste a historiquement⁵⁵⁵ contribué à autonomiser cette notion d'action par rapport à celle de droit. L. Duguit affirmait par exemple que « *l'action est la possibilité de demander au juge de résoudre une question de droit et de prendre une décision qui soit la conséquence logique*

⁵⁴⁹ L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, préc., p. 332.

⁵⁵⁰ Voir, en ce sens, C. Grewe, « L'accès au juge : le droit processuel d'action », préc., p. 29 : « *Pour le publiciste et même pour les pénalistes, peu familiers du terme d'action et rares à conceptualiser cette thématique, cette définition [de l'article 30 Code de procédure civile] demeure assez largement obscure* ».

Cette situation peut s'expliquer par la construction historique du droit du contentieux administratif. La matière s'est organisée autour de la distinction entre recours ordinaire et recours pour excès de pouvoir dans lesquels les auteurs voyaient la mise en cause d'un acte de l'administration bien plus qu'un droit des particuliers. Voir F. Burdeau, *Histoire du droit administratif : de la Révolution au début des années 1970*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1995, 494 p., spéc. pp. 167-174.

⁵⁵¹ En ce sens voir, J.-M. Auby et R. Drago, *Traité des recours en matière administrative*, Litec, Paris, 1992, 686 p., spéc. p. 625 : « *Même dans le contentieux subjectif, l'action et le droit doivent être séparés puisqu'une demande en justice peut être déclarée recevable mais mal fondée. La recevabilité n'est fondée que sur les conditions générales d'exercice des actions tandis que l'accueil au fond dépend de l'existence du droit* ».

⁵⁵² S. Guinchard et alii, *Droit processuel : droit commun et droit comparé du procès équitable*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, 5^{ème} éd., 1307 p., spéc. p. 1125.

⁵⁵³ Voir R. Drago, « La règle "Nul ne peut se faire justice à soi-même" et ses limites en droit français », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Nul ne peut se faire justice à soi-même : le principe et ses limites*, Tome XVIII, Dalloz, Paris, 1969, pp. 302-314, spéc. pp. 311-314.

⁵⁵⁴ Contra A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, L'Harmattan, coll. Logique juridique, Paris, 2009, 570 p., spéc. pp. 198-201. Mais l'auteur affirme cependant que la « *théorie de l'action est néanmoins présente en contentieux administratif dans le cadre du désistement où elle revêt une signification spécifique. Le juge administratif oppose le désistement d'action au désistement d'instance* » (*idem*, p. 200, note 73).

⁵⁵⁵ Voir H. Vizios, « Les notions fondamentales de la Procédure et la Doctrine française du Droit public », préc.

de la solution qu'il donne à la question de droit »⁵⁵⁶. Nonobstant ces recherches, les auteurs du XX^{ème} siècle n'aborderont pas la notion privatiste d'action, préférant exposer les conditions d'accès au juge par l'intermédiaire d'une théorie de la recevabilité mêlant action, prétention et demande⁵⁵⁷. De ce fait, une double confusion s'est installée en contentieux administratif. D'une part, l'action n'est pas véritablement autonomisée de la prétention au fond⁵⁵⁸. D'autre part, elle n'est pas réellement distinguée de la demande en justice. R. Chapus, se référant au terme « *recours juridictionnel* » plutôt qu'à celui d'« *action en justice* », le définit comme « *l'acte de procédure par lequel une personne saisit au principal une juridiction de premier (ou de premier et dernier) ressort de prétentions (autrement dit, des conclusions) dont elle veut faire reconnaître le bien-fondé* »⁵⁵⁹. Cette définition paraît ramener le recours à la demande en justice⁵⁶⁰, à l'acte de procédure qui réalisera la saisine de la juridiction. Il convient pourtant de distinguer la prérogative consistant à saisir le juge de l'acte de procédure réalisant effectivement cette saisine, mais également de la prétention émise au fond⁵⁶¹.

180. Si négativement, l'action n'est ni le droit, ni la demande, qu'est-elle positivement ? On peut y déceler un droit subjectif⁵⁶² mais il est également possible de retenir, au regard des critiques générales faites à cette dernière conception⁵⁶³, une définition plus adaptée à la

⁵⁵⁶ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, préc., p. 433.

⁵⁵⁷ Voir en ce sens, B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., p. 169 : « *Les conditions d'accès au juge, par-delà la compétence juridictionnelle, et en deçà du bien-fondé de la réclamation contentieuse, constituent la théorie de la recevabilité, c'est-à-dire de l'admissibilité, donc du possible examen de la demande* ».

⁵⁵⁸ Si les auteurs du *Traité des recours en matière administrative* déclarent que « *l'action et le droit doivent être séparés* », ils relèvent « *qu'il apparaît cependant que le juge a délimité le domaine de ce recours [de plein contentieux] en examinant à la fois la recevabilité de la demande et l'existence du droit* » (J.-M. Auby et R. Drago, *Traité des recours en matière administrative*, préc., p. 625).

⁵⁵⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13^{ème} éd., 1540 p., spéc. p. 373.

⁵⁶⁰ Cette position est soutenue par une partie aujourd'hui minoritaire de la doctrine privatiste. Voir J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 54 : « *Ainsi apparaît-il de nouveau que le droit d'agir ne constitue qu'une expression générique commode pour désigner les deux sortes d'actes processuels : les demandes et les défenses* ».

⁵⁶¹ En ce sens, L. Cadiet, S. Amarani-Mekki et J. Normand, *Théorie générale du procès*, préc., p. 342.

⁵⁶² H. Motulsky, « *Le droit subjectif et l'action en justice* », préc.

⁵⁶³ Pour un résumé des critiques émises, voir F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement des voies de droit ouvertes devant les juridictions administratives à compétence générale*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2001, 466 p., spéc. pp. 182-187. Cependant, assimilant le droit d'action à un droit subjectif, sans toutefois donner de définition du droit subjectif, voir L. Garrido, *Le droit d'accès au juge administratif. Enjeux, progrès et perspectives*, préc., pp. 89-108. Exposant sa théorie des droits publics subjectifs, R. Bonnard ne faisait pas pour autant de l'action un droit subjectif. L'auteur considérait que « *le droit subjectif, étant un pouvoir d'exiger, comporte ce pouvoir d'agir en justice comme sanction convenable pour sa réalisation. Le recours juridictionnel se rattache étroitement au droit subjectif, [...] ce recours suppose essentiellement un droit. Mais le pouvoir d'agir en justice n'est pas le droit subjectif lui-même, parce qu'il se distingue du pouvoir d'exiger qui, lui, constitue le droit subjectif. Le*

procédure juridictionnelle administrative. Celle-ci, transcendant la distinction des recours, désigne l'action comme « *le pouvoir de saisir un juge de premier (ou de premier et dernier) ressort d'une prétention afin qu'il statue sur le fond de cette dernière* »⁵⁶⁴. Dans une perspective de droit processuel, si l'on accepte de distinguer l'action de la prétention émise au fond du droit⁵⁶⁵, et de la demande qui la matérialise, la question de l'objet de la prescription se pose inévitablement. Reste alors à déterminer si celle-ci s'attache à l'action et/ou à l'obligation en droit public.

2. L'utilité d'une théorie de l'action en droit public : la mise à jour de la nature substantialiste de la prescription

181. La jurisprudence administrative est assez fluctuante et connaît les mêmes hésitations que le juge judiciaire concernant la nature de la prescription. Ainsi, à propos de la prescription quadriennale, elle a d'abord pu retenir une conception processualiste⁵⁶⁶ en qualifiant la prescription de fin de non-recevoir⁵⁶⁷. Ce choix était justifié à la date de ses décisions. Il

pouvoir d'agir en justice vient à la suite du pouvoir d'exiger pour assurer sa réalisation, donc à la suite du droit subjectif » (voir R. Bonnard, « Les droits publics subjectifs des administrés », *R.D.P.*, 1932, pp. 695-728, spéc. p. 715). J. Barthélémy, s'inspirant de la doctrine allemande, distinguait quant à lui les droits reflétés constituant « *des avantages que les particuliers peuvent avoir à l'observation de la loi par les pouvoirs publics sans qu'ils aient de moyen juridique pour en obtenir cette observation* » du droit subjectif qui « *est celui dont la réalisation peut être obtenue par un moyen juridique à la disposition du sujet. Ce moyen juridique, c'est l'action en justice* ». Il ne faisait donc pas de l'action un droit subjectif mais la condition d'existence de celui-ci (J. Barthélémy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, thèse, Toulouse, 1899, 204 p., spéc. pp. 16-37). Voir aussi N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2003, 805 p., spéc. pp. 295-308.

⁵⁶⁴ F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, préc., p. 234. Voir, dans le même sens, C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2001, 8^{ème} éd., 1018 p., spéc. p. 315 : « *L'action en justice ou recours constitue le pouvoir, abstraitement énoncé et théorique, reconnu à des personnes physiques ou morales de s'adresser au juge de première instance (que celui-ci statue sous réserve d'appel ou en premier et dernier ressort) pour obtenir le respect de leurs droits ou de leurs intérêts* ».

⁵⁶⁵ Il est envisageable de distinguer l'action de la prétention dans les autres procédures juridictionnelles. Pour le contentieux constitutionnel, voir P. Jan, *La saisine du Conseil constitutionnel*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1999, 716 p., spéc. p. 47 et pp. 64-82. Pour le contentieux communautaire, voir D. Simon, *Le système juridique communautaire*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2001, 3^{ème} éd., 779 p., spéc. p. 507-508. Pour le contentieux international et spécifiquement concernant la distinction des délais, voir C. Santulli, *Droit du contentieux international*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2005, 584 p., spéc. p. 480 : « *Les règles nationales relatives aux délais pour agir en justice sont inapplicables devant les juridictions internationales. Même lorsque l'action internationale et l'action nationale ont le même objet, les délais de droit national ne peuvent pas faire obstacle à la procédure internationale, sous réserve de la possibilité pour le juge international de tirer les conséquences de la déchéance des droits substantiels nationaux (et non de la forclusion des actions) sur le fond du litige* ».

⁵⁶⁶ C.E., 6 décembre 1907, *Pignot, Rec.*, p. 904 ; C.E., 22 mai 1908, *Compagnie des tramways électriques de Poitiers, Rec.*, p. 553.

⁵⁶⁷ La notion de fin de non-recevoir est tout aussi fuyante en contentieux administratif qu'en procédure civile. R. Odent a pu dénoncer « *un vocabulaire archaïque, difficilement intelligible aux non-initiés. [...] Les fins de non-recevoir apparaissent comme des pièges imaginés par les technocrates du formalisme pour duper les*

s'explique par la nature historique de la déchéance quadriennale qui, avant 1968, « *constituait une règle comptable de la dette : elle ne touchait pas au fond du droit* »⁵⁶⁸. Aujourd'hui, on peut affirmer que le juge administratif y voit une défense au fond éteignant la créance de l'administré⁵⁶⁹. Cependant, certaines décisions laissent subsister un doute, semblant opter pour l'orientation processualiste⁵⁷⁰. Cette conception a pu être relayée par un membre de la juridiction administrative assimilant prescription et extinction de l'action⁵⁷¹. En reprenant les prémisses des raisonnements précédemment développés en droit privé, il est possible de dresser un tableau des solutions en droit public, qui n'échappent pas, elles non plus, à leur lot d'incohérences, voire d'antinomies. Pour autant, l'analyse substantialiste est d'une valeur explicative plus importante (b) que la thèse processualiste qui doit être rejetée (a).

a) Le rejet de l'analyse processualiste

182. Deux arguments tirés de l'exégèse de la jurisprudence et des textes viennent à l'appui du rejet de l'analyse processualiste, thèse confirmée par la position de la doctrine.

183. Le premier argument repose sur la détermination de l'autorité compétente pour réglementer les délais de prescription. Dans une perspective processualiste, il faut souligner que la jurisprudence analysée concerne autant les prescriptions du droit privé que celles du droit public. En déclarant, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution de 1958, le législateur seul compétent pour créer de nouveaux délais de prescription, le Conseil d'Etat qualifie indubitablement la prescription de mode d'extinction des obligations⁵⁷². Dans une

plaideurs de bonne foi » (R. Odent, « Le destin des fins de non-recevoir », in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, Tome II, L.G.D.J., Paris, 1974, pp. 653-664, spéc. p. 653.

⁵⁶⁸ E. Picard, « Prescription (des dettes publiques) », in L. Philip et L. Saïdj (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, Economica, Paris, 1991, p. 1205. C.E., 21 juillet 1972, *Veuve Hermann, Rec.*, p. 562 ; *D.*, 1973, p. 503, concl. G. Braibant ; *A.J.D.A.*, 1973, obs. P. Landon ; *R.D.P.*, 1973, p. 541, obs. ; J.-M. Auby ; *JDI*, 1973, p. 706, note P. Weil : « *les dispositions [de la loi du 29 janvier 1831], qui ne mettent pas en cause la validité des obligations de l'Etat, mais affectent le règlement des dépenses qui s'y attachent* ».

⁵⁶⁹ Par exemple C.E., Sect., 7 octobre 1966, *Ville de Lagny, Rec.*, p. 528 ; C.E. 23 janvier 1991, *M. X.*, Req. n°70543, inédit ; C.E., 31 janvier 2000, *Gonon, Rec. Tab.*, p. 917 ; *Dr. adm.*, 2000, n°3, comm. 62, note G.L.C. Voir, M. Guyomar et B. Seiller, *Contentieux administratif*, préc., p. 261 : « *Règle de fond et non de procédure, cette prescription permettra à la personne publique, non pas d'obtenir l'irrecevabilité temporelle de la requête, mais son rejet au fond si le requérant agit plus de quatre ans après le fait générateur de sa créance* ».

⁵⁷⁰ Considérant que la prescription quadriennale éteint les actions, voir C.A.A. Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. n°06VE00672, inédit.

⁵⁷¹ A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-13, spéc. p. 9.

⁵⁷² Sur les sources constitutionnelles des obligations administratives et en particulier sur l'application de l'article 34 de la Constitution voir R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p., spéc. pp. 20-27.

première affaire⁵⁷³, le juge administratif a censuré le pouvoir réglementaire ayant institué une prescription en matière de baux commerciaux, celui-ci ayant porté atteinte aux principes fondamentaux des obligations civiles dont la fixation relève de la compétence du législateur. Comme le notait J. Molinier, « *il est logique que lui seul soit reconnu compétent pour fixer les délais au-delà desquels ces mêmes obligations s'éteignent* »⁵⁷⁴. De la même manière, est annulé pour incompétence l'arrêté portant agrément d'une convention collective dans laquelle est fixé un délai de prescription des sommes indûment versées aux travailleurs, délai différent de celui de droit commun du Code civil et de ceux du Code du travail⁵⁷⁵. Dans une autre espèce, la Haute juridiction a confirmé cette jurisprudence à propos du délai de deux mois laissé aux débiteurs de l'administration pour faire opposition aux états exécutoires. Elle décide, *a contrario*, que ce délai ne « *met pas en cause les principes fondamentaux des obligations civiles placées dans le domaine de l'article 34 de la Constitution* »⁵⁷⁶. Cette ligne jurisprudentielle a été formalisée par un considérant de principe selon lequel « *il résulte de l'article 34 [de la Constitution] qu'il n'appartient qu'au législateur de déterminer les principes fondamentaux des obligations civiles, au nombre desquels figure la fixation d'un délai de prescription pour l'action en paiement d'une créance* ». En conséquence, « *le gouvernement ne saurait abroger des dispositions législatives prévoyant une règle de prescription, ni édicter lui-même une telle règle, sans méconnaître le champ de compétence réservé au législateur* »⁵⁷⁷. Un dernier exemple peut être tiré de la matière fiscale. Dans ses conclusions sur l'arrêt *S.N.C. Kimberly Clark* rendu le 23 avril 2010, le rapporteur public J. Boucher s'interrogeait sur le point de savoir si « *la limitation dans le temps de la possibilité d'exercice du droit à déduction prévue par l'article 224 de l'annexe II du C.G.I. conduit à une simple forclusion ou, au contraire, constitue une règle de prescription que le législateur*

⁵⁷³ C.E., 4 juillet 1969, *Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris et autres*, Rec., p. 158 ; A.J.D.A., 1970, p. 43, note J. Molinier ; J.C.P., 1969, II, 16126, note B. Boccarda. Pour des solutions antérieures à la Constitution de 1958, voir C.E., Ass., 15 juillet 1954, *Société des établissements Mulsant et compagnies*, Rec., p. 481 ; A.J.D.A., 1954, p. 459, note M. Long ; C.E., 9 mars 1956, *Cocharde*, Rec., p. 112 ; R.D.P., 1957, p. 637, obs. M. Waline.

⁵⁷⁴ J. Molinier, note sous C.E., 4 juillet 1969, *Ordre des avocats près à la Cour d'appel de Paris*, préc., p. 45.

⁵⁷⁵ C.E., 11 juillet 2001, *Syndicat Sud Travail*, Rec., p. 377 ; J.C.P. G., 2002, II, 10058, note X. Prétot. Voir également C.E., 6 juin 2001, *M. X.*, Req. n°214205, inédit ; C.E., 29 juillet 1998, *Fédération générale des clercs de notaires*, Req. n°146319 : « *Considérant, cependant, qu'aux termes de l'article 2262 du Code civil : " Toutes les actions tant réelles que personnelles sont prescrites par trente ans [...] " ; qu'il résulte de ces dispositions que l'action du salarié tendant au paiement d'une indemnité de licenciement se prescrit par trente ans ; qu'ainsi, en prévoyant que le notaire salarié ne pourrait contester son licenciement devant le conseil de prud'hommes que dans les deux mois de la notification qui lui en est faite, l'article 23 du décret attaqué a illégalement dérogé à la règle législative précitée ».*

⁵⁷⁶ C.E., 13 mars 1992, *Commune des Mureaux*, Rec., p. 117 ; A.J.D.A., 1992, p. 442, concl. G. Le Chatelier.

⁵⁷⁷ C.E., 27 novembre 2006, *Crampon*, Rec., p. 495.

aurait alors été seul compétent pour instituer »⁵⁷⁸. Au regard de la jurisprudence antérieure, il a conclu à l'établissement d'une forclusion écartant la compétence législative. On constate que la nature de la prescription a un intérêt pratique de premier ordre puisque la conception retenue commande, sur le plan constitutionnel, la répartition de la compétence entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. En procédure administrative juridictionnelle, l'aménagement des délais de recours appartient en principe au pouvoir réglementaire⁵⁷⁹. Cependant, dans la mesure où la prescription éteint les obligations et non simplement l'action, seul le législateur est en droit de modifier ou d'instituer les délais⁵⁸⁰.

184. Cette orientation jurisprudentielle témoigne de la place importante accordée à la conception substantialiste de la prescription extinctive en droit public. Cette dernière doit être retenue, comme paraissant seule à même d'apporter une garantie suffisante de la sécurité juridique des débiteurs de l'administration. Pour le démontrer, il convient, en deuxième lieu, de reprendre le « *raisonnement par l'absurde* »⁵⁸¹ développé à propos des créances exécutoires en droit privé⁵⁸². Ce raisonnement part du constat que « *l'extinction du seul droit d'agir en justice se traduirait par l'imprescriptibilité des obligations qui ne requièrent pas une action en justice, soit parce que le créancier dispose d'emblée d'un titre exécutoire, soit parce qu'il a déjà exercé son action et détient un jugement non encore exécuté* »⁵⁸³.

185. Pour mieux comprendre la transposition de ce raisonnement au droit public, il faut tout d'abord relever que dans le domaine des créances exécutoires, la frontière entre droit public et droit privé est relativement perméable. Les rapports obligatoires entre les personnes privées y sont régis par des actes parés des atours de la puissance publique. Ainsi, constituent des créances exécutoires celles contractées par la voie d'un acte authentique notarié⁵⁸⁴ ou établis

⁵⁷⁸ J. Boucher, concl. sur C.E., 23 avril 2010, *S.N.C. Kimberly Clark ; Dr. fisc.*, 2010, n°20, p. 32.

⁵⁷⁹ C.E., 15 mars 1972, *Scheinder c/ Association syndicale de reconstruction de Boulay et autres*, *Rec.*, p. 208. Sur cette question, voir J. Moreau, « Le caractère réglementaire ou législatif des règles de procédure administrative contentieuse en droit français positif », in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, L.G.D.J., Tome II, 1974, pp. 635-652, spéc. pp. 642-643. Voir aussi, C. Debouy, « Le temps dans la procédure administrative », *préc.*, p. 102.

⁵⁸⁰ Dans le même sens, J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, Economica, coll. Recherches juridiques, Paris, 2013, 590 p., spéc. p. 427, note 5.

⁵⁸¹ J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, *préc.*, p. 463.

⁵⁸² M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, *préc.*, p. 75 ; M. Bruschi, *La prescription extinctive en droit de la responsabilité civile*, *préc.*, p. 291

⁵⁸³ F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, *préc.*, p. 1546.

⁵⁸⁴ Voir J. Flour, « Sur une notion nouvelle de l'authenticité », *Defrénois*, 1972, article 30159, pp. 977-1017, spéc. p. 1007-1010 ; D. Froger, « Contribution notariale à la définition de la notion d'authenticité », *Defrénois*, 2004, article 37873, pp. 173-204.

par une décision de justice⁵⁸⁵. Ces actes exécutoires émanent d'autorités détentrices de l'autorité publique ou des délégataires de cette autorité que sont les officiers ministériels. Y. Gaudemet reconnaît ainsi que la formule exécutoire des actes notariés est « *un privilège exorbitant qui rapproche l'acte authentique notarié de l'acte administratif* »⁵⁸⁶. En effet, le privilège de la décision unilatérale⁵⁸⁷ accordé aux personnes publiques revêt une dimension particulière en matière de recouvrement des créances publiques. Les décisions prises par les personnes publiques sont par principe « *exécutables* », c'est-à-dire obligatoires, mais elles ont la particularité d'être également « *exécutoires* »⁵⁸⁸, c'est-à-dire susceptibles d'exécution forcée (ou exécution d'office)⁵⁸⁹. En matière financière⁵⁹⁰, le privilège de décision unilatérale

⁵⁸⁵ J. Flour, « Sur une notion nouvelle de l'authenticité », préc., p. 1008.

⁵⁸⁶ Y. Gaudemet, « L'acte d'avocat : une analyse de publiciste », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2009, pp. 181-193, spéc. p. 193. Dans le même sens, R. Drago, « L'Etat créancier », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 76-112, spéc. p. 96.

⁵⁸⁷ Ce terme sera employé par préférence à celui de privilège du préalable ou d'action d'office dont les significations ont été largement interprétées par M. Hauriou. Voir M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, préc., pp. 361-367. Voir X. Dupré de Boulois, *Le pouvoir de décision unilatérale. Etude de droit comparé interne*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2006, 444 p., spéc. pp. 8-10. Pour une atténuation du caractère exorbitant de la décision unilatérale, voir G. Dupuis, « Définition de l'acte unilatéral », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, Paris, 1975, pp. 205-213.

⁵⁸⁸ Cette distinction « *exécutable / exécutoire* » est empruntée à P.-L. Frier. Voir P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, préc., pp. 315-316 ; et plus particulièrement P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière », *R.F.D.A.*, 1987, pp. 131-147 et pp. 315-330, spéc. p. 133 : « *La décision est "exécutoire" parce qu'elle modifie unilatéralement l'ordonnement juridique, parce qu'elle a une partie normatrice, non parce qu'elle est susceptible d'exécution par la force. Le terme "exécutoire" n'a donc pas le même sens en droit public qu'en droit privé. En raison de ces incertitudes, il vaut, sans doute, mieux ne pas se référer à la décision "exécutoire". Il est préférable de parler d'acte à force obligatoire, de décision obligatoire en gardant à l'expression "exécutoire" le sens qu'elle avait initialement et qu'elle a toujours en droit privé* ».

⁵⁸⁹ Pour les problèmes sémantiques posés par le terme de « décision exécutoire », voir au sein d'une abondante littérature, G. Darcy, « La décision exécutoire. Esquisse méthodologique », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 663-679. Dans une acception identique au droit privé, voir C. Sirat, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », *J.C.P.*, 1958, I, 1440 ; N. Ferreira, « La notion d'exécution d'office », *A.J.D.A.*, 1999, n° spécial, pp. 41-46. Dans une acception synonyme de décision obligatoire, voir J.-M. Février, « Sur les fondements de l'autorité des décisions exécutoires », *R.R.J.*, 1999-3, pp. 871-894.

⁵⁹⁰ En raison de confusions préalablement mentionnées portant sur le terme de décision exécutoire, « *l'un des plus ambigus qui soit en droit administratif* » (P. Delvolvé, *L'acte administratif*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1983, 294 p., spéc. pp. 23-29), la doctrine donne souvent un champ d'application trop étendue à la décision exécutoire. Cette notion en particulier a été trop extensivement définie par M. Hauriou (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, préc., p. 371-381 ; M. Hauriou, note sous C.E., 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure, Rec.*, p. 583 ; S., 1915, III, p. 39 : « *En principe, une administration publique, qui veut engager une discussion contentieuse, ne se porte point devant le juge ; elle commence par se faire justice elle-même par ses propres moyens, c'est-à-dire par ses propres décisions exécutoires* »). En réalité, l'auteur voulait seulement dire que la décision exécutoire « *entraîne par elle-même une modification des situations juridiques* » (P. Delvolvé, *L'acte administratif*, préc., p. 24) et non le recours généralisé à l'exécution forcée par l'administration. Cette confusion n'était toutefois pas réalisée par tous les auteurs de cette époque. J. Barthélémy affirmait l'idée inverse par une image suggestive : « *L'exécution directe, par la force, d'une obligation de faire n'est pas la règle en droit public français ; on est obligé de vacciner les enfants dans leur première et leur onzième année ; mais on ne va pas se saisir d'eux à domicile pour les inoculer* » (J. Barthélémy, *Précis de droit public*, Dalloz, Paris, 1937, 327 p., spéc. p. 306). Cette position relativise les propos que cet auteur avait pu tenir en 1912 (J. Barthélémy, « Sur l'obligation de faire ou de ne pas faire et son exécution forcée dans le droit public », *R.D.P.*, 1912, pp. 505-540, spéc. p. 537).

Pour une critique de l'analyse de M. Hauriou, voir X. Dupré de Boulois, *Le pouvoir de décision unilatérale. Etude de droit comparé interne*, préc., pp. 14-18. Le principe d'interdiction du recours à l'exécution forcée des

couplé à celui de la décision exécutoire⁵⁹¹ (au sens civiliste du terme) a pour effet d'autoriser toutes les personnes publiques⁵⁹² à « *se décerner valablement à [elles-mêmes] un titre exécutoire* »⁵⁹³ pour recouvrer leurs créances, qu'elles soient fiscales ou, selon la formule consacrée, étrangères à l'impôt et au domaine⁵⁹⁴.

186. L'ensemble des créances publiques serait ainsi imprescriptible si la prescription n'éteignait que l'action en justice. D'une part, la mise en œuvre des voies d'exécution n'implique aucune action en justice. Or, une jurisprudence constante applique les délais de prescription du Code civil aux créances étrangères à l'impôt et au domaine, recouvrées par les titres de perception⁵⁹⁵ (anciens états exécutoires). La prescription du recouvrement des créances publiques éteint donc l'obligation préalablement constatée par un titre exécutoire.

décisions administratives est d'ailleurs clairement énoncé par la décision T.C., 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just, Rec.*, p. 713 ; *D.*, 1903, III, p. 41, concl. J. Romieu ; *S.*, 1904, III, p. 17, note M. Hauriou ; *G.A.J.A.*, 17^{ème} éd., n°10. Pour un rappel de ce principe et les nombreuses dérogations qui lui sont apportées, voir P.-L. Frier et N. Belloubet-Frier, « La deuxième mort de Jean Romieu », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 1-18 ; P.-L. Frier, « L'exécution d'office : principe et évolutions », *A.J.D.A.*, 1999, n° spécial, pp. 45-48.

⁵⁹¹ La Cour de cassation en a récemment admis la constitutionnalité en refusant de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité, voir C. cass., 2^{ème} civ., 12 octobre 2011, *Bull. civ.*, II, n°185: « *Attendu que la question posée ne présente pas un caractère sérieux en ce que l'exercice du privilège du préalable et de l'exécution d'office dont bénéficient les personnes morales de droit public, de première part, n'emporte pas d'atteintes substantielles au droit de propriété dont la protection constitutionnelle n'implique pas une intervention préalable du juge avant toute mesure susceptible de porter atteinte à ce droit, cette protection étant suffisamment garantie par l'intervention a posteriori du juge, de deuxième part, ne prive pas le débiteur d'un recours effectif et d'un droit au procès équitable dès lors qu'il peut remettre en cause devant le juge compétent la validité du titre exécutoire ou la régularité des actes de poursuites, de troisième part, ne porte pas atteinte au principe d'égalité qui ne s'oppose ni à ce que le législateur adopte pour la réalisation d'objectifs de nature constitutionnelle des modalités nouvelles dont il apprécie l'opportunité, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties des exigences constitutionnelle* ».

⁵⁹² Voir C. Maugé, *Le recouvrement d'office des créances ordinaires des collectivités publiques*, thèse dactyl., Paris, 1948, 85 p., spéc. pp. 18-25.

⁵⁹³ R. Drago, « L'Etat créancier », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 76-112, spéc. p. 77.

⁵⁹⁴ Ces créances étrangères à l'impôt et au domaine sont également qualifiées de créances ordinaires. Sur leur recouvrement, voir M. Henry, *Etudes sur les créances et les dettes de l'Etat*, Larose, Paris, 1887, 82 p. ; C. Merlet, *Les créances ordinaires de l'Etat*, thèse, Loviton, Paris, 1933, 107 p. ; C. Maugé, *Le recouvrement d'office des créances ordinaires des collectivités publiques*, préc., pp. 1-11 et pp. 18-25 ; R. Drago, « L'Etat créancier », préc. ; G. Pélégry, « Recouvrement et contentieux des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine (Loi de finances du 24 mai 1951) », *D.*, 1951, pp. 111-114 ; G. Rousseau, *L'agent judiciaire du Trésor*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1961, 270 p., spéc. p. 98 ; C. Lavialle, « Le recouvrement des créances des personnes publiques étrangères à l'impôt et au domaine », *R.S.F.*, 1976, pp. 473-529 ; J.-P. Taugourdeau, « Le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine », *R.F.F.P.*, 1984, pp. 37-68 ; A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013 ; J. Buisson, « Créances non fiscales des collectivités publiques », *R.D.C.A.*, avril 2007 n°25-52.

⁵⁹⁵ C.E., Ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'Etat à l'Agriculture c/ Manière, Rec.*, p. 328 ; *D.*, 1961, p. 146, concl. M. Bernard ; *S.*, 1961, III, p. 128, note C. Debbasch ; C.E., 25 novembre 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués, Rec.*, p. 650 ; C.E., 15 novembre 1963, *Piquier, Rec.*, p. 558 ; *Dr. fisc.*, 1964, n°3, comm. 54 ; C.E., 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Etablissements Grégory, Rec.*, p. 282 ; *Dr. fisc.*, 1977, n°13, comm. 515, concl. D. Latournerie ; *A.J.D.A.*, 1977, p. 94, note F. Moderne ; C.E., 31 juillet 1992, *Société Union-sucre, Rec.*, p. 312.

D'autre part, selon la définition retenue⁵⁹⁶, l'action en justice n'existe pas pour l'établissement du titre exécutoire⁵⁹⁷. En effet, sauf exception⁵⁹⁸, en application de la jurisprudence *Préfet de l'Eure*⁵⁹⁹, les autorités administratives ne disposent d'aucune option entre l'exercice de leur pouvoir de décision unilatérale exécutoire et une éventuelle saisine du juge. Selon R. Chapus, « cette prérogative de puissance publique qui leur permet de "constituer débiteurs" ceux dont elles s'estiment (à bon droit ou non) créancières »⁶⁰⁰ doit obligatoirement être exercée. En cas de recours intenté par l'administration dans une telle hypothèse, le juge lui dénie expressément le droit d'action en déclarant sa demande irrecevable⁶⁰¹. Là encore, la jurisprudence applique les prescriptions issues du droit civil dans le cadre de l'établissement des créances publiques ordinaires⁶⁰² ; la prescription extinctive agit donc en dehors de toute procédure juridictionnelle et ne peut atteindre que l'obligation.

187. Les auteurs publicistes, aussi peu nombreux soient-ils à s'être prononcés sur la question de la distinction entre les délais de prescription et les rapports aux autres délais, adoptent pour la plupart un point de vue concordant avec cette dernière analyse. Dans l'introduction du chapitre relatif à l'étude du délai d'introduction des recours, C. Gabolde affirme à propos de la prescription, « qu'il ne faut pas confondre le délai d'introduction des instances avec le délai dans lequel une action pécuniaire peut être engagée »⁶⁰³. Bien que l'auteur reste ambigu sur l'objet précis de la prescription⁶⁰⁴, il opte néanmoins pour la thèse substantialiste en considérant la prescription quadriennale comme « une prescription qui

⁵⁹⁶ Voir *supra* n°180.

⁵⁹⁷ *Contra* voir, A. Heurté, « Les prescriptions en droit administratif », préc., p. 9 : « Le mot action a, en droit public, un sens amphibologique : il peut recouvrir tantôt le recours au juge, tantôt l'exercice par l'administration de son privilège du préalable ».

⁵⁹⁸ Voir V. Haïm, « Les créances publiques et le privilège du préalable », *D.*, 1994, pp. 217-218. En outre, elle est, aujourd'hui, en voie de disparition dans les rapports entre personnes publiques. Voir J.-B. Auby, « Etat exécutoire et personnes publiques », *Dr. adm.*, 2009, n°10, pp. 1-2.

⁵⁹⁹ C.E., 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, préc.

⁶⁰⁰ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 470.

⁶⁰¹ Voir par exemple C.E., 18 mai 1984, *Laulaney* ; *Dr. adm.*, 1984, n°6, comm. 267 ; C.E., 27 octobre 2010, *Georges*, *Rec.*, p. 423.

⁶⁰² C.E., Sect., 13 décembre 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, *Rec.*, p. 1186.

⁶⁰³ C. Gabolde, *Procédure des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Dalloz, Paris, 1997, 6^{ème} éd., 466 p., spéc. p. 91.

⁶⁰⁴ Entretien cette même incertitude, voir V. Haïm, « Recours de pleine juridiction », *R.D.C.A.*, janvier 2011, n°88 : « Les prescriptions ne relèvent pas des règles de forme ou de procédure, mais des conditions matérielles de recevabilité ou des règles de fond » ; cependant plus explicitement en faveur de la thèse substantialiste, voir V. Haïm, « Délai », *R.D.C.A.*, janvier 2012, n°17 : « Une prescription n'interdit donc pas de saisir le juge. Mais elle a pour conséquence de priver d'effet utile l'introduction d'une requête cependant a priori recevable au regard des règles de procédure contentieuse ». Dans le même, B. Pacteau traite, dans la partie relative au délai de recours, de « la prescription des recours et des créances ». Il affirme toutefois à propos de la prescription quadriennale, « que c'est une prescription de fond, donc à ne pas traiter procéduralement comme une forclusion » (B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., pp. 239-240).

atteint l'action et le fond du droit »⁶⁰⁵. C. Debbasch et J.-C. Ricci partagent l'analyse substantialiste classique en déclarant qu'à « l'expiration du délai de prescription, l'intéressé perd tout à la fois son droit et la faculté corrélative de s'en prévaloir en justice »⁶⁰⁶. R. Rouquette est en revanche plus catégorique lorsqu'il soutient que « la prescription est une règle de fond qui éteint l'obligation », alors qu'à l'inverse « la forclusion est une règle de droit procédural. Elle empêche l'action en justice en la rendant irrecevable »⁶⁰⁷. On peut y voir l'expression de la thèse substantialiste radicale⁶⁰⁸. Dans son commentaire de l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* du 8 juillet 2005⁶⁰⁹ par lequel le Conseil d'Etat érige la prescription trentenaire en principe général du droit à propos des obligations de remise en l'état des sites pollués, B. Plessix affirme que « le Conseil d'Etat n'a pas entendu se placer dans un cadre strictement procédural. La prescription applicable en l'espèce est bien un mécanisme d'extinction, passé un certain délai, d'une authentique obligation, celle pesant sur les exploitants d'une installation classée »⁶¹⁰. Enfin, dans leur *Traité des recours en matière administrative*, J.-M. Auby et R. Drago estiment que « la demande dans le contentieux des droits n'est recevable qu'autant que le droit invoqué existe. Ce droit peut n'avoir jamais existé comme il peut avoir été éteint par l'effet d'une déchéance ou d'une prescription. [...] Ainsi ces déchéances et prescriptions ont une incidence sur le régime du recours »⁶¹¹. A propos de la prescription quadriennale, ils affirment que « la loi de 1968 en a fait une prescription authentique qui met fin aux obligations »⁶¹².

188. En ce qui concerne le droit public, privatistes et publicistes s'accordent donc sur la nature substantialiste de la prescription. Cependant les critiques opposées par la doctrine privatiste aux partisans de la thèse substantialiste peuvent également être émises en droit public. Il convient donc d'apporter des précisions sur la conception substantialiste retenue.

⁶⁰⁵ C. Gabolde, *Procédure des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, préc., p. 91.

⁶⁰⁶ C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, préc., p. 398.

⁶⁰⁷ R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, Dalloz, coll. Praxis, Paris, 2012, 5^{ème} éd., 1288 p., spéc. p. 441; R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10.

⁶⁰⁸ Dans le même sens, voir A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, préc., pp. 96-97 : « Alors que la prescription éteint le droit lui-même, la forclusion n'éteint que la faculté de faire valoir ce droit en justice ».

⁶⁰⁹ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *L.P.A.*, 23 septembre 2005, n°190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *J.C.P. A.*, 2006, 1014, note D. Korokoko ; *R.F.D.A.*, 2005, p. 375, note B. Plessix ; *D.*, 2005, p. 3077, note B. Quiriny ; *J.C.P. G.*, 2006, II, 10001, note F.-G. Trebulle.

⁶¹⁰ B. Plessix, note sous C.E., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza France*, préc.

⁶¹¹ J.-M. Auby et R. Drago, *Traité des recours en matière administrative*, préc., p. 609.

⁶¹² *Idem*, p. 618.

b) L'adoption de la thèse substantialiste atténuée : l'extinction limitée à l'exigibilité de l'obligation

189. Comme en droit privé, certains éléments du régime sont en contradiction avec l'analyse substantialiste. Si l'on accepte de l'amender, la conception substantielle de la prescription permet néanmoins d'éclairer le droit positif. La paternité de cette explication revient à P. Amselek qui l'a développée à l'occasion d'une importante étude sur la déchéance quadriennale⁶¹³ et l'a reprise plus succinctement au sein d'un article consacré à la répétition de l'indu payé aux personnes publiques⁶¹⁴. Partant de l'obsolescence de certains concepts civilistes des obligations, l'auteur considère que « *la prescription est une institution ressortissant du régime des obligations, en vertu de laquelle une dette cesse d'être exigible au bout d'un certain laps de temps. Ce n'est donc pas l'obligation elle-même qui disparaît du fait de la prescription mais son exigibilité* »⁶¹⁵. Cette conception lui permet de « *bien distinguer trois éléments qu'on tend généralement à confondre plus ou moins : le droit de créance, l'exigibilité de cette créance, et les modalités de la procédure d'exercice de ce droit* »⁶¹⁶. Il peut ainsi conclure que « *la prescription joue au niveau de l'exigibilité de la créance, et non de la créance elle-même qu'elle laisse subsister, quoique non exigible ; elle concerne, cependant, le fond même des prérogatives juridiques du créancier et ne doit pas être confondue avec la forclusion des délais de recours qui est, elle, une règle de procédure* »⁶¹⁷. Le Conseil d'Etat a précisé, à propos de la prescription d'un an prévu par l'article L. 55 du Code des pensions civiles et militaires, que « *la question de savoir si une demande de révision de pension a été présentée à l'administration dans le délai imparti par les dispositions de l'article L. 55 précité ne touche pas à la recevabilité de la requête soumise à la juridiction administrative mais à son bien-fondé* »⁶¹⁸.

⁶¹³ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., spéc. pp. 466-467. Cette analyse est reprise par une partie des membres de la Haute juridiction administrative, voir M. Boyon et M. Nauwelars, chron. sous C.E., Sect., 9 janvier 1976, *Garrigou et Fabre, Rec.*, p. 17, *A.J.D.A.*, 1976, p. 78 et p. 92, chron. M. Boyon et M. Nauwelaers. Voir également, R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 475: "*La personne publique peut et doit invoquer la prescription - ce qui aura pour effet de mettre fin, sinon à l'existence du moins à l'exigibilité [de la dette]*".

⁶¹⁴ P. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 5-37, spéc. p. 30, note 72.

⁶¹⁵ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 466.

⁶¹⁶ P. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 31.

⁶¹⁷ *Ibidem*.

⁶¹⁸ C.E., 10 juillet 2006, *Piguet, Rec.*, p. 1025 ; C.E., 20 décembre 2011, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique*, Req. n°313631, inédit.

190. Le droit fiscal a depuis longtemps fait sienne cette analyse. La prescription y est définie comme une « *institution en vertu de laquelle l'obligation fiscale cesse d'être exigible après l'écoulement d'un certain laps de temps* »⁶¹⁹. « *A ce titre elle se rattache au bien-fondé de l'imposition* »⁶²⁰ et non à la procédure⁶²¹. Développé à partir de la fiscalité, ce constat a été étendu à l'ensemble des prescriptions⁶²². La Haute juridiction administrative a dû trancher la question de savoir si, en l'absence de texte spécial, le délai de prescription d'une créance ordinaire dont le recouvrement s'effectue dans les formes et procédures prévues pour le recouvrement des impositions, était celui établi par le Code civil ou celui spécifique au recouvrement des créances d'impôt. Le juge considère que « *les dispositions qui ne concernent que les formes et procédures à observer dans l'exercice des poursuites contre les débiteurs, n'entraînent pas l'application aux créances en cause des règles de fond qui régissent les créances ayant un caractère fiscal* ». En décidant d'écarter la prescription fiscale et d'appliquer celle du Code civil, il fait figurer la prescription au titre des règles de fond⁶²³. Qu'il s'agisse du délai de prescription laissé à l'administration pour établir la créance tant fiscale⁶²⁴ qu'ordinaire, ou encore de celui donné au comptable public pour les recouvrer après l'émission d'un titre exécutoire constatant l'exigibilité de la créance, ou enfin des prescriptions des dettes publiques, la prescription éteint toujours l'exigibilité de l'obligation.

⁶¹⁹ Voir aussi T. Schmitt, « Prescription (de l'obligation fiscale) », in L. Philip et L. Saïdj (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, préc., p. 1202.

⁶²⁰ *Ibidem*.

⁶²¹ C.E., 6 avril 1998, *Tirilly*, *Rec. Tab.*, p. 722 ; *Dr. fisc.*, 1998, n°37, comm. 773, concl. G. Goulard ; C.E., 8 avril 1988, *Gourcerol*, *Rec. Tab.*, p. 839 ; *Dr. fisc.*, 1999, n°2, comm. 32. Voir aussi, C.E., 31 janvier 2001, *Commune de Frénoville*, *Rec. Tab.*, p. 1127 ; *Dr. fisc.*, 2001, n°27, comm. 627, concl. G. Bachelier, à propos de la prescription quinquennale prévue par l'article 332-6 du Code de l'urbanisme.

R. Percevaux affirme ainsi qu'« *en matière fiscale, la prescription a pour effet d'éteindre l'obligation du contribuable par le seul écoulement du délai et, lorsqu'elle est acquise, elle équivaut au paiement de l'impôt. Il en résulte que l'administration n'est pas en droit d'exercer son action en reprise ou en recouvrement au titre d'un impôt prescrit* » (R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, thèse dactyl., Paris I, 1986, 465 p., spéc. p. 349). La prescription du recouvrement est elle aussi, « *une prescription extinctive, ayant pour effet de libérer le redevable de son obligation de paiement de la dette* » (M. Masclat de Barbarin, *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 584 p., spéc. p. 197. Voir aussi, J.-L. Albouze, « La prescription de l'action en recouvrement », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 530, mars 2013).

⁶²² Voir A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013, n°30.

⁶²³ C.E., Sect., 30 mars 1990, *Leca*, *Rec.*, p. 81 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°30, comm. 1554, concl. T. Le Roy ; *A.J.D.A.*, 1990, p. 617, note P.-L. Frier ; *D.*, 1991, p. 139, *D.*, 1991, som. comm., p. 139, obs. F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; C.E., 22 février 2006, *Poplu*, *Rec. Tab.* p. 925 ; *R.F.D.A.*, p. 1056, concl. D. Casas ; C.A.A. Marseille, 10 avril 2006, *Etablissement Laurent*, Req. n°03MA01248, inédit ; C.E., 17 mai 2013, *ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat*, Req. n°357569, inédit.

⁶²⁴ Il est convenu de nommer cette prescription, délai de reprise. Voir, J.-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, préc., pp. 48-53 ; E. Lavagnant, « Le droit de reprise de l'administration », *R.S.F.*, 1965, pp. 790-829 ; J.-L. Pierre, « Prescription du droit de reprise de l'administration », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 310, mars 2013. Voir par exemple, C.E., 30 septembre 1996, *Legros*, Req. n°48707, inédit ; *Dr. fisc.*, 1997, n°9, comm. 247, concl. G. Bachelier ; C.E., 25 mai 1988, *Gautier*, *Rec. Tab.*, p. 710 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°8, comm. 385 ; C.A.A. Bordeaux, 3 juillet 2008, *Société Parinet*, Req. n°06BX01175, inédit ; *R.J.F.*, 1/09, n°66.

Cette conception permet d'expliquer que le paiement de l'obligation prescrite demeure valable, sans recourir à « *l'idée nébuleuse "d'obligation naturelle"* »⁶²⁵. Après écoulement du délai de prescription, l'obligation existe encore ; seule son exigibilité est éteinte. L'exigibilité peut se définir « *comme l'événement dont la survenance permet à la collectivité publique d'obtenir le paiement de la créance publique. Le fait générateur fait naître la créance publique et l'exigibilité confère à l'Administration le droit d'en réclamer le paiement* »⁶²⁶. Cette définition est transposable à la situation où le créancier du rapport d'obligation est un particulier et l'administration en position de débitrice. De ce fait, en cas d'exécution de l'obligation par le débiteur alors que l'exigibilité a disparu, il est logique de ne pas imposer de restitution car le paiement est fondé⁶²⁷. Le droit de l'environnement, domaine dans lequel a été dégagé le principe général de la prescription trentenaire, donne une autre illustration de cette distinction. Dans l'arrêt *Aluisuisse Lonza-France*, le Conseil d'Etat a soumis l'obligation de remise en l'état des sites pollués à la prescription de trente ans édictée par l'ancien article 2262 du Code civil. Si cette prescription éteint l'obligation de réparation pesant sur l'exploitant, elle ne fait pas pour autant disparaître l'obligation de remise en l'état dont la charge financière sera transférée in fine à l'Etat. La prescription laisse donc subsister une obligation que la collectivité publique décide de prendre à sa charge. Cette dernière est en effet tenue d'intervenir au regard des risques générés pour la santé publique par les dommages environnementaux.

191. Certains commentateurs ont pu affirmer que « *le juge administratif voit parfois un effet translatif à la prescription extinctive* »⁶²⁸. En réalité, la prescription a joué son rôle libérateur en éteignant l'exigibilité de l'obligation de remise en l'état, mais, simplement, l'Etat a choisi de réaliser lui-même les réparations nécessaires en raison de l'importance des enjeux environnementaux, « *mutualisant ainsi cette réparation et consacrant un ordre public écologique* »⁶²⁹. L'ensemble de ces éléments démontrent que la prescription éteint l'exigibilité de l'obligation⁶³⁰.

⁶²⁵ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 466.

⁶²⁶ A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », préc., n° 25.

⁶²⁷ C.E., 9 mars 1936, *Société des plâtrières du Roussillon*, Rec., p. 301.

⁶²⁸ C. Landais et F. Lenica, chron. sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Aluisuisse Lonza-France*, préc.

⁶²⁹ P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », in C. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, pp. 193-206, spéc. p. 194.

⁶³⁰ Dans le même sens, en droit privé, voir Y. Buffelan-Lanore et V. Larribau-Terneyre, *Droit civil. Les obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 13^{ème} éd., 1028 p., p. 214. A. Collin adopte une analyse proche reposant sur « *l'intensité réduite des effets de la prescription en matières de créances* » en fonction des moyens de réalisation du droit affectés par la prescription (A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. pp. 463-470).

192. Cependant, une difficulté subsiste et ne semble pas pouvoir être expliquée par la conception retenue. De la même manière que son homologue judiciaire, le juge administratif paraît laisser survivre l'exception de nullité en matière contractuelle⁶³¹ malgré la prescription de l'action⁶³². On peut effectivement se demander, avec la réserve que soit prise en compte la modification de la durée des délais, si « *le juge administratif [pourrait] faire autrement qu'admettre le caractère perpétuel de l'exception notamment dans les cas de concession dont la durée d'exécution dépasse largement les cinq ans de l'article 1304 du Code civil et même parfois les trente ans de droit commun* »⁶³³. Néanmoins les récentes évolutions de l'office du juge des contrats⁶³⁴, notamment depuis la nouvelle action en contestation de validité du contrat ouverte aux parties, remplaçant l'action en nullité issue du droit privé⁶³⁵, laissent potentiellement place à la consécration de la théorie substantialiste. En particulier, la réduction des causes d'annulation d'un contrat administratif désormais limitées à l'existence du « *caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement* »⁶³⁶, implique de réfléchir à la durée des délais laissés aux parties pour intenter ce nouveau recours en constatation de validité. L'autonomisation du droit du contentieux des contrats administratifs supposerait désormais de « *répudier le modèle civiliste initial* »⁶³⁷ pour, par exemple, « *abandonner le caractère perpétuel de l'exception de nullité* »⁶³⁸. Pour le moment, il n'y a pas lieu de discuter du bien-fondé de cette modification⁶³⁹. Il faut simplement

⁶³¹ Voir, C.A.A. Bordeaux, 9 juin 2009, *Commune de Vignec*, Req. n°08BX00101, inédit ; C.A.A. Lyon, 22 octobre 2009, *Société Prodith*, Req. n°07LY01625, inédit ; *C.M.P.*, n°1, 2010, comm. 36, note G. Eckert.

⁶³² Voir J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2009, 768 p., spéc. pp. 513-533.

⁶³³ R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », préc., p. 8.

⁶³⁴ Voir A. Ménéménis, « Un contentieux en pleine évolution. Propos introductifs », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 308-309 ; E. Glaser, « Les habits neufs du juge du contrat », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 310-313 ;

⁶³⁵ C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, *Rec.*, p. 509 ; *R.F.D.A.*, 2010, p. 506, concl. E. Glaser et p. 519, note D. Pouyaud ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *D.*, 2011, p. 472, obs. S. Amrani Mekki et B. Fauvarque-Cosson ; *R.D.I.*, 2010, p. 265, obs. R. Noguellou ; *A.J.C.T.*, 2010, p. 114, obs. O. Didriche ; *R.T.D. Com.*, 2010, p. 548, obs. G. Orsoni ; *J.C.P. G.*, 2010, 365, chron. B. Plessix ; *C.M.P.*, 2010, n°3, p. 78, obs. X. D. ; *J.C.P. A.*, 2010, 2072, note F. Linditch ; *C.M.P.*, 2008, n°3, p. 38, note P. Rees ; J.-F. Lachaume, H. Pauliat, S. Braconnier et C. Deffigier, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2010, 15^{ème} éd., 1025 p., spéc., p. 580 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°116.

⁶³⁶ C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, préc.

⁶³⁷ D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », *R.F.D.A.*, 2011, pp. 6-15, spéc. p. 8.

⁶³⁸ *Ibidem*. Ces questionnements sont partagés par E. Glaser qui s'interrogeait « sur le délai, s'il y en a un, dans lequel une exception d'illégalité du contrat peut être soulevée dans le cadre d'un contentieux indemnitaire » (E. Glaser, « Les habits neufs du juge des contrats », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 310-313).

⁶³⁹ Voir *infra* n°332-335.

remarquer que la position du juge administratif n'est pas définitivement établie⁶⁴⁰. En effet, la perpétuité de l'exception n'a été affirmée que pour l'ancienne action en nullité et seulement par deux cours administratives d'appel. Les possibilités offertes au Conseil d'Etat par cette question de la perpétuité de l'exception laissent une place, en raison des buts spécifiques poursuivis par les contrats administratifs, à la théorie substantialiste en matière contractuelle.

193. Enfin, la thèse substantialiste a également les faveurs de la littérature processualiste lorsque celle-ci s'intéresse au contentieux administratif⁶⁴¹, et cela, alors même que certains de ses auteurs soutiennent la conception inverse en procédure civile⁶⁴². A cet égard, E. Jeuland avance que « *la procédure administrative éclaire ce débat car on y distingue nettement le délai de recours et la prescription. Le recours pour excès de pouvoir doit être engagé dans le délai de deux mois sous peine de forclusion. [...] Or la prescription fait perdre à la fois le droit et l'action alors que l'expiration du délai de recours ne fait disparaître que l'action. [...] On peut donc considérer, au plan du droit processuel, qu'en cas de prescription, le droit et l'action sont éteints* »⁶⁴³. Cette affirmation est confirmée par une différence de régime entre délai de prescription et délai de recours.

§ 2 – Les conséquences de la distinction

194. La différence d'objet des deux délais extinctifs se traduit logiquement par une différence de régime. La forclusion, touchant l'action en justice, est marquée par un régime plus rigoureux que celui de la prescription⁶⁴⁴. Cette différence s'explique par le fait que le premier délai concerne l'organisation juridictionnelle, traditionnellement gouvernée par caractère d'ordre public⁶⁴⁵, alors que le second délai, relatif à l'obligation, laisse à la disposition du débiteur le soin d'invoquer le bénéfice de son effet extinctif. Passées les convergences apparentes, on parvient à ce constat distinctif en étudiant le traitement juridique l'écoulement des délais, (A) ainsi que de celui des délais écoulés (B).

⁶⁴⁰ Ni l'arrêt *Commune de Béziers*, ni les conclusions du rapporteur public, ne mentionnent les délais dans lesquels les parties peuvent introduire cette nouvelle action.

⁶⁴¹ Voir S. Amrani Mekki, *Le temps et le procès civil*, préc., p. 39 : « Cependant, il y a des prescriptions comme celle du titre exécutoire ou de la contrainte administrative qui se réalisent en dehors de tout procès ».

⁶⁴² Voir H. Motulsky, *Droit processuel*, préc., p. 111 : « *Il faut relever une particularité du droit administratif : en droit positif, l'écoulement des délais autres que de procédure éteint non seulement le droit d'action au sens technique, mais encore le droit substantiel* ».

⁶⁴³ E. Jeuland, *Droit processuel général*, préc., p. 323.

⁶⁴⁴ Voir *infra* n°198-220.

⁶⁴⁵ En droit privé, voir sur ce point, J. Vincent, « La procédure civile et l'ordre public », in *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier*, Tom II, Dalloz/Sirey, Paris, 1961, pp. 303-341, spéc. pp. 306-311.

A. LA DIFFERENCE DE TRAITEMENT DE L'ÉCOULEMENT DES DELAIS

195. Les différences entre le régime du délai de prescription et celui du délai de forclusion sont observables à travers l'étude des cours des délais (1) ainsi que des causes susceptibles de modifier leur déroulement (2).

1. *Le cours normal des délais*

196. Pour débiter son cours le délai de forclusion doit répondre à plusieurs exigences formelles qui ne se retrouvent pas à propos du délai de prescription (a). La fixation des points de départ et des termes des délais est également distincte (b).

a) Les exigences de forme nécessaires pour faire courir les délais

197. Selon l'article R. 421-1 du Code de justice administrative⁶⁴⁶, le délai de forclusion est aujourd'hui d'une durée de deux mois⁶⁴⁷ à compter de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Cependant il ne courra que si la décision en cause a mentionné l'existence des voies et délais de recours⁶⁴⁸.

198. L'attraction du régime d'opposabilité du délai de recours, plus formaliste que celui de prescription, s'est traduite par une véritable confusion législative des deux notions⁶⁴⁹. On peut affirmer que, « *sans doute en raison d'une maladresse du législateur, le délai pour agir contre un titre de perception émis par une collectivité publique est qualifié de délai de*

⁶⁴⁶ Article 49 de l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat, *J.O.R.F.* du 1^{er} août 1945, p. 4770. Il existe plusieurs durées du délai de forclusion spéciaux allongés : six mois pour la saisine de la juridiction par la Commission nationale des comptes de campagnes (article L. 52-15 du Code électoral), quatre ans pour les recours intentés par les tiers contre les autorisations d'exploiter des installations classées (article L. 514-6 Code de l'environnement). Le plus souvent, la durée est raccourcie : dix jours en matière d'élections régionales (article L. 361 du Code électoral).

⁶⁴⁷ Il fut pendant un temps de trois mois (article 11 du décret du 22 juillet 1806 : « *Le recours au Conseil contre les décisions d'une autorité qui y ressortit ne sera pas recevable après trois mois à compter du jour où cette décision aura été notifiée* ». Voir F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, préc., p. 72. La durée de ce délai a été ramenée à deux mois par l'article 24 de la loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'exercice 1900, *J.O.R.F.* du 14 avril 1900, p. 2309.

⁶⁴⁸ Article R. 421-5 du Code de justice administrative : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

⁶⁴⁹ Confusions reprises par certains auteurs, voir J. Buisson, « Créances non fiscales des collectivités publiques », *R.D.C.A.*, avril 2007, n°23.

*prescription (articles L. 1617-5-2° CGCT et L. 6145-9 CSP) »⁶⁵⁰. En réalité ces dispositions n'établissent pas une prescription, mais un délai d'action de deux mois ouvert contre un acte administratif⁶⁵¹. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs explicitement qualifié de forclusion le délai ouvert contre ce type d'acte lorsqu'il est institué pour faire opposition aux titres exécutoires émis par l'Etat⁶⁵². Si le débiteur laisse ce délai s'achever, aucune créance n'est éteinte. Il perd simplement le droit de contester le bien-fondé sa dette. Le délai de prescription de la créance constatée par le titre exécutoire est en réalité celui prévu à l'alinéa 4 de l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales disposant que « *l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes* ».*

199. Une telle opération de requalification permet d'expliquer une jurisprudence, de prime abord surprenante, selon laquelle l'obligation de mentionner les voies et délais de recours prévue par l'article R. 421-5 du Code de justice administrative s'applique de façon complémentaire à la notification du titre de perception pour faire courir « le délai de prescription » prévu par l'article L. 1617-5 alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales⁶⁵³. Si ce délai n'est autre que le délai d'action pour saisir le juge administratif – c'est-à-dire une forclusion et non une prescription –, il est logique que les voies et délais de recours soient mentionnés dans la notification du titre de perception pour faire courir ce délai.

200. Le Conseil d'Etat a confirmé cette qualification dans un arrêt *Commune d'agglomération de Bourges* rendu le 24 juin 2009⁶⁵⁴. Il considère que « *les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 1617-5 du Code général des collectivités territoriales ne soumettent pas la recevabilité de l'action dont dispose un débiteur pour contester un titre exécutoire à un*

⁶⁵⁰ R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, préc., p. 442.

⁶⁵¹ Sous réserve du caractère suspensif reconnu au délai de recours dans le cadre de l'opposition à exécution formée contre un titre exécutoire émis par une collectivité territoriale. Cette règle s'applique aux créances des établissements publics administratifs ainsi qu'à celles de l'Etat. Voir l'article 117 du décret du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs érigé cet effet suspensif du recours juridictionnel ou administratif contre un titre exécutoire en principe général du droit (C.E., 3 avril 2003, *U.N.I.C.E.M.*, *Rec.*, p.192).

⁶⁵² C.E., 13 mars 1992, *Commune des Mureaux*, préc.

⁶⁵³ C.A.A. Douai, 14 décembre 2004, *Service départemental d'incendie et de secours de l'Eure*, *Rec.*, p. 506 ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 959, concl. J. Michel ; *J.C.P. A.*, 2005, 1111, note J. B.

⁶⁵⁴ C.E., 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges*, *Rec.*, p. 235 ; *J.C.P. A.*, 2009, 2205, note G. Pelissier et 2226, note L. Erstein ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1279, obs. S. Blondel ; *R.F.D.A.*, 2009, p. 880. Voir également, C.E., 11 octobre 2012, *Sgherri*, Req. n°34085, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 68, note G. Eveillard.

recours préalable obligatoire et n'ont ni pour objet, ni pour effet d'exclure l'exercice par le débiteur d'un recours administratif, qu'il soit gracieux ou hiérarchique, qui, introduit dans le délai de recours contentieux, interrompt ce délai ». La Haute Juridiction a donc procédé à une requalification du délai pour affirmer qu'un recours administratif conserve le délai de deux mois prévu pour contester l'exécution d'un titre de perception émis par une collectivité locale.

b) Les règles de computation des délais

201. Le caractère arithmétique de la computation pourrait, à première vue, laisser penser que cette opération se caractérise par sa simplicité. Pourtant la détermination du *dies a quo* – jour où le délai débute – et du *dies ad quem* – jour où il expire – pose plusieurs difficultés pratiques. L'identification des bornes des délais de prescription et des délais de forclusion permet néanmoins de nettement les différencier.

202. La computation des délais de prescription en droit public ne connaît pas de méthode de calcul uniforme. Si les prescriptions des créances ordinaires, auxquelles s'applique le droit privé, se comptent en jours en vertu de l'article 2228 du Code civil⁶⁵⁵, d'autres prescriptions, en matière de créances fiscales ou de dettes publiques, se calculent en années et non en jours. C'est le cas de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 faisant démarrer le délai de prescription « *à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* » pour une durée qui expire le 31 décembre de la quatrième année à compter de son point de départ. Pour A. Plantey, « *le principe de l'autonomie du droit administratif explique que les règles qui président à la computation du délai de la prescription quadriennale soient marquées du caractère très particulier de cette prérogative* »⁶⁵⁶. Il en va de même pour le calcul de la prescription des arrérages de pensions civiles ou militaire prévu par l'article 53 du Code des pensions civiles et militaires disposant que, « *lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la quatrième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux quatre années antérieures* »⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ Appliquant l'ancien article 2220 du Code civil, voir T.A. Lille, 27 mai 1997, *Eloïdin*, Req. n°90-406, inédit.

⁶⁵⁶ A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », préc., n°2.

⁶⁵⁷ Voir C.E., 24 juillet 2009, *Grandy*, *Rec. Tab.*, p. 860, *A.J.D.A.*, 2009, p. 1463 : « *M. A, qui n'a présenté sa requête tendant à obtenir une nouvelle demande de liquidation de sa pension que le 1er décembre 2008, ne peut*

La computation de ces délais de prescription, s'expliquant par leur ancrage historique dans le droit budgétaire, est donc nécessairement différente de celle des délais de recours, décomptés en principe⁶⁵⁸, en jours.

203. Les délais de prescription et de forclusion calculés en jours ont-ils pour autant les mêmes *dies a quo* et *dies ad quem* ? Sous l'égide du Conseil de l'Europe, la France a signé le 16 mai 1972 la Convention de Bâle, non encore ratifiée, applicable à la computation des délais de procédure. Ce texte supprime en principe les délais dits « francs ». Cependant si « *la procédure civile a abandonné les délais francs par la réforme du décret du 28 août 1972, [...] jalouse de son autonomie et de ses habitudes, la procédure administrative déclare inapplicables les dispositions de la procédure civile* »⁶⁵⁹. La jurisprudence du Conseil d'Etat est très nette sur cette question et affirme « *que le décret du 28 août 1972 dans celles de ses dispositions qui sont relatives aux délais de procédure n'est pas applicable devant les juridictions administratives* »⁶⁶⁰. Le délai de deux mois est donc un délai franc qui n'inclut dans son calcul ni le *dies a quo*, ni le *dies ad quem*⁶⁶¹. Cela signifie que « *le point de départ du délai est fixé au lendemain du jour où est intervenue la publication ou la notification de la décision attaquée. Il trouve son terme le lendemain du jour où il vient à expiration* »⁶⁶².

204. La méthode de calcul des prescriptions comptées en jours est-elle identique ? Il faut tout d'abord partir des éléments connus du droit privé. Depuis la suppression des délais francs en 1972, certains auteurs avancent que les règles de computation « *s'appliqu[ent] à tous les délais, qu'ils soient de prescription, de procédure ou préfix* »⁶⁶³. S'agissant des délais de forclusion, les auteurs processualistes s'accordent pour considérer que les articles 641 et 642 du Code de procédure civile⁶⁶⁴ excluent le *dies a quo* du calcul du délai, et incluent en

prétendre aux arrérages de cette pension qu'à compter du 1er janvier 2004 ; qu'il y a lieu, dès lors, de prescrire au ministre de modifier les conditions dans lesquelles la pension de M. A lui a été concédée et de revaloriser rétroactivement cette pension à compter du 1er janvier 2004 ».

⁶⁵⁸ Voir B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., p.235 : « *La forclusion joue même à l'heure et non plus seulement au jour près* ». C'est notamment le cas pour le délai de recours de quarante-huit heures contre les arrêtés de reconduite à la frontière de quarante-huit heures.

⁶⁵⁹ C. Debouy, « Le temps en procédure administrative », préc., p.109.

⁶⁶⁰ C.E., 14 novembre 1980, *ministre de la santé c/ Divol* ; A.J.D.A., 1981, p. 487, note J. Barthélémy.

⁶⁶¹ Voir par exemple, C.E., Sect., 4 juin 1954, *Communes de Décines-Charpieu*, Rec., p. 336 ; C.E., 7 février 2001, *M. X.*, Req. n°197362, inédit.

⁶⁶² Y. Pittard, « Introduction de l'instance – Délai », *Jcl. Justice administrative*, fasc. 43, mars 2002, n°71. Voir également, V. Haïm, « Délai », *R.D.C.A.*, janvier 2012, n°164-166.

⁶⁶³ F. Terré, P. Smiler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, préc., p. 1530.

⁶⁶⁴ Article 641 du Code de procédure civile : « *Lorsqu'un délai est exprimé en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas. Lorsqu'un délai est exprimé en mois ou en années, ce délai expire le jour du dernier mois ou de la dernière année qui porte le même quantième*

revanche le *dies ad quem*⁶⁶⁵. La doctrine civiliste est, quant à elle, plus incertaine sur le mode de calcul du délai de prescription pour lequel les articles 641 et suivants du Code de procédure civile ne s'appliquent pas⁶⁶⁶. Si le *dies a quo* n'est assurément pas pris en compte dans la computation, le *dies ad quem* divise encore les auteurs⁶⁶⁷ ; alors même que tous affirment que le dernier jour du délai est compris dans le calcul, ils ne parviennent cependant pas au même résultat concret.

205. Quelle que soit la portée de cette dernière controverse, la computation des délais de prescription et de forclusion calculés en jours est nécessairement différente car la procédure administrative juridictionnelle a conservé « *par une sorte de survie des règles de l'Ancien Code de procédure civile, le délai franc, cet archaïsme qui fait gagner un jour au requérant* »⁶⁶⁸. La méthode de calcul diverge sur la prise en compte du *dies ad quem* : exclu pour les délais de recours, il est en principe compté dans le calcul du délai de prescription⁶⁶⁹. Une dernière différence entre les méthodes de calcul des délais mérite d'être soulignée. Le délai de recours contentieux peut exceptionnellement être adapté à des situations particulières⁶⁷⁰. A ce titre, il est susceptible d'être rallongé suite à la prise en compte de la situation des justiciables qui ne résideraient pas sur le territoire métropolitain. Des délais de distance s'ajoutent par exemple aux délais de forclusion pour prolonger leur durée⁶⁷¹. Cette règle avantageuse pour le requérant n'existe pas pour les délais de prescription. En droit privé comme en droit public, la situation géographique des justiciables n'a pas d'effet sur la durée des délais de prescription. Si historiquement, la déchéance quinquennale puis quadriennale

que le jour de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui fait courir le délai. A défaut d'un quantième identique, le délai expire le dernier jour du mois. Lorsqu'un délai est exprimé en mois et en jours, les mois sont d'abord décomptés, puis les jours ». Article 642 du Code de procédure civile : « *Tout délai expire le dernier jour à vingt-quatre heures. Le délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant* ».

⁶⁶⁵ J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., pp.187-192.

⁶⁶⁶ C. cass., Ass. Plén., 7 avril 2006, *Bull. civ.*, Ass. Plén., n°4.

⁶⁶⁷ Voir notamment J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligation*, préc., pp. 450-451, pour qui le délai expire le lendemain du jour anniversaire du délai. *Contra* F. Terré, P. Smiler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, préc., p. 1530, pour qui le délai expire le jour anniversaire du point de départ, à 24 heures. Pour une mise au point éclairante voir, T. Le Bars, « La computation des délais de prescription et de procédure. Quiproquo sur le *dies a quo* et le *dies ad quem* », *J.C.P. G.*, 2000, I, 258, pp. 1747-1750.

⁶⁶⁸ A. Courrèges et S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4^{ème} éd., 411 p., spéc. p. 148.

⁶⁶⁹ C.E., 9 novembre 1935, *Barusseau et Perrier*, préc. ; T.A. Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, Req. n°07022448, inédit ; concl. J.-M. Bayle, *A.J.D.A.*, 2010, p.101.

⁶⁷⁰ O. Gohin, *Contentieux administratif*, Litec, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 520 p., spéc. p. 252.

⁶⁷¹ Voir l'article R. 421-7 du Code de justice administrative.

des dettes publiques prévoyait des prorogations en fonction du lieu de résidence⁶⁷², cet assouplissement a été abandonné par la loi du 31 décembre 1968.

2. La modification du cours des délais

206. En droit privé, l'une des caractéristiques principales de la forclusion est de ne pouvoir être interrompue ou suspendue⁶⁷³. Cette marque a longtemps représenté la spécificité de ce délai par rapport au délai de prescription. Bien que la distinction se soit estompée en raison de l'amenuisement progressif de cette rigueur, l'article 2220 du Code civil distingue désormais clairement ces deux délais en excluant en principe l'application du régime de la prescription à la forclusion⁶⁷⁴. En droit public, même si la rigueur du délai de recours n'a jamais été aussi accentuée qu'en droit privé, elle constitue toujours le trait distinctif des deux délais⁶⁷⁵.

207. A première vue, l'unité entre délai de prescription et délai de recours paraît pourtant réalisée. Ainsi, l'ensemble des délais de prescription peuvent être interrompus⁶⁷⁶. L'exercice d'une réclamation peut, par exemple, interrompre le délai quadriennal de prescription des dettes publiques. L'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 prévoit ainsi que « *la prescription est interrompue par toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement* ». Dans le même sens, avant que la déchéance quadriennale ne soit étendue aux communes, le juge administratif avait reconnu un effet interruptif de la prescription quinquennale de l'ancien article 2277 à la réclamation préalable effectuée par l'agent public créancier d'une commune⁶⁷⁷. Quant aux délais de recours, ils sont susceptibles de prorogation. Si l'appellation est différente le mécanisme est identique car, selon R. Chapus, la prorogation se définit

⁶⁷² Voir J. Magnet, « La déchéance quadriennale », *A.J.D.A.*, 1962, pp.139-142, spéc. p.140.

⁶⁷³ E. Jeuland, « Réalité des délais de forclusion (ou préfix) », in P. Jourdain et P. Wéry, *La prescription extinctive. Etude de droit comparé*, Bruylant/ Schulthess, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, 2010, pp.173-198, spéc. pp.179-183.

⁶⁷⁴ Article 2220 du Code civil. : « *Les délais de forclusion ne sont pas, sauf dispositions contraires prévues par la loi, régis par le présent titre* ». Malgré les atténuations apportées à la rigueur du délai de forclusion, E. Jeuland considère qu'il s'agit là de la principale caractéristique du délai de forclusion (Voir E. Jeuland, « Réalité des délais de forclusion (ou préfix) », préc., p. 188).

⁶⁷⁵ En ce sens, C. Debouy, « Le temps en procédure administrative », préc., p.111.

⁶⁷⁶ Pour la prescription quadriennale, voir l'article 2 de loi du 31 décembre 1968 ; pour la prescription des créances fiscales, voir les articles L. 189 et L. 275 du Livre des procédures fiscales ; pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine, soumises au Code civil, voir les articles 2240 à 2246 du Code civil.

⁶⁷⁷ C.E., 25 juillet 1933, *Ravaux, Rec.*, p. 870.

comme « *l'interruption conservatrice du délai. Déclenché, le délai se trouve interrompu. Après quoi, et l'effet de la cause d'interruption ayant pris fin, il courra à nouveau, c'est-à-dire pour la totalité de sa durée légale (contrairement à ce qu'il en est quand il y a simplement suspension du délai)* »⁶⁷⁸. Partant, l'introduction d'un recours administratif préalable, hiérarchique⁶⁷⁹ ou gracieux⁶⁸⁰, a pour effet de faire naître un nouveau délai de deux mois à compter de la réponse explicite de l'administration⁶⁸¹. Il existe cependant une différence entre les hypothèses d'interruption des délais de prescription et des délais de recours. Alors que les premiers peuvent être interrompus autant de fois qu'est émis un acte interruptif par le créancier ou le débiteur, l'interruption des seconds n'est en principe possible qu'une seule fois⁶⁸². Le régime de l'interruption des délais de recours est donc plus rigoureux que celui des délais de prescription.

208. La différence entre les causes de suspension est encore plus marquée. Ainsi, la force majeure suspend les délais de prescription⁶⁸³, mais « *ne sont des causes de prorogation, [du délai de recours] ni les cas de force majeure ayant empêché d'agir, ni les impossibilités ou difficulté d'agir* »⁶⁸⁴.

209. Les cours du délai de prescription et du délai de forclusion, au-delà des apparences et des qualifications erronées, sont bel et bien distincts. Le second se différencie du premier par la rigueur de son régime. On retrouve la même caractéristique à propos du traitement juridique du délai écoulé.

⁶⁷⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 651.

⁶⁷⁹ C.E., 13 avril 1881, *Bansais, Rec.*, p. 432., *D.*, 1882, III, p. 49, concl. A. Le Vavasseur de Précourt.

⁶⁸⁰ C.E., 12 janvier 1917, *Marchelli, Rec.*, p. 42.

⁶⁸¹ Pour une affirmation de principe, voir C.E., 23 mars 1945, *Vinciguerra, Rec.*, p. 56 ; C.E., Sect., 10 juillet 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu, Rec.*, p. 399 ; *G.A.C.A.*, 2011, 3^{ème} éd., n°38.

⁶⁸² Sur ce point, P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, préc., pp. 511-512.

⁶⁸³ Voir par exemple l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 : « *La prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement* ». Il en va de même aux termes de l'article 2234 du Code civil : « *La prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure* ».

⁶⁸⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 651. Dans un sens plus nuancé à propos de l'effet de la force majeure sur le délai de recours, voir B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., p. 234 : « *La question a parfois été posée de savoir si des circonstances personnelles graves ont pu empêcher un délai de courir. La jurisprudence ne l'a pas exclu mais y est visiblement très réticente, dans le cas notamment de maladie, sauf interdiction judiciaire, et alors qu'il existe une possibilité de représentation des incapables* ». Dans le même sens, V. Haïm, « Délai », *R.D.C.A.*, préc., n°380-385.

B. LA DIFFERENCE DE TRAITEMENT DES DELAIS ECOULES

210. Délai de prescription et délai de recours se distinguent également au regard de la place accordée à l'ordre public dans leur régime. Le caractère d'ordre public d'un délai irrigue traditionnellement deux questions : est-il possible de renoncer au bénéfice du délai expiré (1) ? Quels sont les pouvoirs du juge lorsque le délai n'est pas invoqué par son bénéficiaire (2) ?

1. La renonciation aux délais écoulés

211. La rigueur du délai de recours rejaillit sur la question de la renonciation à ce délai. Toute renonciation à la forclusion de l'administration est prohibée⁶⁸⁵. Les délais d'action devant les juridictions administratives sont fortement marqués par l'ordre public afin de respecter les exigences de l'action administrative. En effet, « *les recours formés devant toute juridiction doivent être introduits dans un certain délai relativement bref [...]. Dans un domaine où l'intérêt général est en jeu, il convient d'éviter toute incertitude prolongée* »⁶⁸⁶. Ceci explique que l'administration ne puisse en disposer librement.

212. La question de la renonciation à la prescription est plus délicate⁶⁸⁷. Dans sa thèse relative à *La renonciation en droit administratif français*⁶⁸⁸, C. Blumann a montré que le législateur manifeste une certaine « *répugnance à admettre en principe que l'administration puisse renoncer au bénéfice de la loi* »⁶⁸⁹. Ce constat permet de comprendre les ambiguïtés soulevées par l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 relatif à la renonciation à la prescription quadriennale des dettes publiques. Pour l'auteur, il existe « *une contradiction entre l'affirmation solennelle d'un principe général d'interdiction de toute renonciation et l'organisation assez détaillée, malgré tout, d'un système de renonciation* »⁶⁹⁰. Quoi qu'il en soit, malgré l'apparence de la prohibition, l'administration peut renoncer au bénéfice de la prescription en relevant le créancier de la prescription acquise. La question est réglée de

⁶⁸⁵ C.E., 10 février 1965, *Commissaire du gouvernement près la commission régionale des dommages de guerre de Colmar c/ Burtin, Rec.*, p.102.

⁶⁸⁶ C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, préc., p. 379.

⁶⁸⁷ Voir *infra* n°987-1021.

⁶⁸⁸ C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public., Paris, 1974, 498 p.

⁶⁸⁹ J. Lamarque, note sous C.E., 22 mars 1967, *Société de coopérative agricole de stockage des Alpes de Provence, A.J.D.A.*, 1967, p. 545.

⁶⁹⁰ C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, préc., p. 406.

manière plus nette concernant la possibilité de renoncer à la prescription des créances publiques. En application des règles du Code civil⁶⁹¹ ou des textes spécifiques aux créances fiscales⁶⁹², le débiteur de l'administration a toujours la faculté de renoncer à la prescription et d'honorer sa dette.

213. Cette libre disposition de la prescription est renforcée par l'interdiction faite au juge d'opposer d'office la prescription à un créancier. A l'inverse, celui-ci dispose d'un moyen d'ordre public pour faire respecter avec rigueur la forclusion tirée des délais de recours

2. *L'opposition des délais écoulés*

214. Selon un point de vue largement partagé par la doctrine, au plan procédural, « *la fonction disciplinaire des règles de recevabilité en impose aussi la mise en œuvre stricte, voire mécanique. Leur méconnaissance est ainsi, par principe, d'ordre public, invocable à tout instant et opposable d'office* »⁶⁹³. L'expiration du délai provoque en principe l'irrecevabilité du recours, et « *actuellement il ne fait de doute pour personne que la déchéance résultant de l'expiration du délai de recours contentieux est d'ordre public* »⁶⁹⁴. Le juge dispose d'une fin de non-recevoir d'ordre public qu'il peut soulever d'office⁶⁹⁵.

215. *A contrario*, les délais de prescription n'ont jamais été marqués du sceau de l'ordre public. Comme les autres prescriptions des dettes publiques, la prescription quadriennale n'est pas un moyen d'ordre public⁶⁹⁶ même si l'administration ne peut en principe y renoncer. Le Conseil d'Etat a rappelé à ce sujet qu'en relevant l'expiration de ce délai d'office, une cour administrative d'appel « *a commis une erreur de droit dans la mesure où ce délai ne crée pas une forclusion mais présente le caractère d'un délai de prescription institué au profit de l'administration* »⁶⁹⁷. Le juge administratif refuse tout autant de relever d'office la

⁶⁹¹ Voir les articles 2250 et 2251 du Code civil (anciens articles 2220 et 2221). Sur ce point, C.E., 21 février 1890, *Faivre c/ Commune de Rouhe, Rec.*, p.208 ; C.E., 20 novembre 1920, *Meker, Rec.*, p.1014.

⁶⁹² Voir par exemple, l'article L 189 du Livre des procédures fiscales.

⁶⁹³ B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., p. 169

⁶⁹⁴ C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, P.U.F., Paris, 1980, 528 p., spéc. p. 306. Dans le même sens, C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, préc., p. 380.

⁶⁹⁵ C.E., 21 octobre 1959, *Korsec, Rec.*, p. 533. Sur ce point, voir V. Haïm, « Délai », *R.D.C.A.*, préc., n°83-87.

Il en va de même en droit judiciaire privé pour les délais de forclusion. Voir, L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 365 ; L. Cadiet, « La sanction et le procès civil », préc., pp.142-146.

⁶⁹⁶ Par exemple, C.E., 25 janvier 1985, *Commune de Sanary-sur-Mer et de Bandol* ; *A.J.D.A.*, 1984, p. 41, concl. R. Denoix de Saint Marc.

⁶⁹⁷ C.E., 6 décembre 2006, *Balle c/ Caisse de dépôts et consignations, Rec. Tab.*, p.1033.

prescription des créances publiques ordinaires⁶⁹⁸ ou fiscales⁶⁹⁹. Si la jurisprudence a parfois été hésitante sur la qualification du délai, elle est toujours restée cohérente dans le régime qui devait lui être attribué au regard de la nature retenue. Par conséquent, « *il apparaît que doivent être distingués les délais de forclusion, d'ordre public, et les délais de prescription, non soulevés d'office* »⁷⁰⁰.

216. En définitive, l'analyse comparée de l'objet des délais de prescription et de recours permet d'établir la distinction. On peut conclure, à la suite de J.-P. Négrin que « *le délai de forclusion éteint non la prétention juridique mais simplement la faculté d'agir en justice en vue de sa reconnaissance, cependant que le délai de prescription éteint la prétention elle-même* »⁷⁰¹. Pour le dire dans des termes non procéduraux, « *il est souhaitable de réserver le terme de "forclusion" à la situation de celui qui, ayant laissé s'écouler sans agir le délai de procédure, n'est plus recevable à introduire un requête – et de réserver celui de prescription à celui qui, ayant laissé s'écouler sans agir le délai du même nom, est déchu de ses droits par l'extinction de ceux-ci* »⁷⁰². Il faut néanmoins ajouter que la prescription n'éteint que l'exigibilité de l'obligation. Ces deux délais trouvent alors à s'appliquer de manière indépendante dans le cadre d'un même litige⁷⁰³. Cette première distinction réalisée, il convient désormais de différencier, dans le champ de la procédure administrative non contentieuse, le délai de prescription du délai de retrait dont la particularité peut réduire le champ d'application de la prescription.

⁶⁹⁸ L'application du Code civil aux créances ordinaires l'interdit. L'article 2247 du Code civil (ancien article 2223) dispose en effet que « *les juges ne peuvent pas suppléer d'office le moyen résultant de la prescription* ».

⁶⁹⁹ Sur ce point, voir G. Gest, « De la nature du moyen tiré de la prescription du droit de reprise de l'administration », in *Etudes de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, pp. 959-970. La prescription de l'action en recouvrement n'est pas plus un moyen d'ordre public. Voir par exemple, C.E., 17 mars 1999, *Gouet, Rec.*, p. 71. Sur ce point, J.-L. Pissaloux, « Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse », *R.D.P.*, 1999, pp. 781-828, spéc. pp. 812-813.

⁷⁰⁰ C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, préc., p. 324.

⁷⁰¹ J.-P. Négrin, *Contentieux de l'excès de pouvoir et contentieux de pleine juridiction. De la dualité ou de l'unité du contentieux administratif français*, Travaux et mémoires de la faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1977, 208 p., spéc. p. 94.

⁷⁰² S. Daël, *Contentieux administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2010, 3^{ème} éd., 363 p., spéc. p. 111.

⁷⁰³ Voir par exemple, C.E., 8 février 1928, *Grouhel, Rec.*, p. 189 ; C.E., 27 septembre 1991, *Le Beux, Rec.*, p. 1077 ; C.A.A. Versailles, 11 mars 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat*, Req. n°09VE03135, inédit : « *Le moyen tiré de ce que, en violation du principe de hiérarchie des normes, l'article R. 281-2 précité du Livre des procédures fiscales méconnaîtrait les articles 2219 et 2227 du code civil, de valeur législative, ne saurait être utilement invoqué, la prescription en matière de créance fiscale étant régie non par le code civil mais par les dispositions spéciales de valeur législative de l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales cité ci-dessus, pour l'application desquelles l'article R. 281-2, qui énonce une règle de pure procédure contentieuse, a été légalement édicté* ».

SECTION 2 – LA DISTINCTION ENTRE LE DÉLAI DE PRESCRIPTION ET LE DÉLAI DE RETRAIT

217. Le privilège de la décision unilatérale conféré à l'administration s'accompagne du pouvoir de retirer un acte illégal, une sorte de « *reconnaissance d'un droit à l'erreur à l'administration durant un bref délai* »⁷⁰⁴. En ce qu'il l'autorise à sortir un acte de l'ordonnancement juridique puis à demander « *le rétablissement intégral de la situation juridique antérieure à l'acte rapporté* »⁷⁰⁵, le pouvoir de retrait participe au maintien de légalité administrative. Cependant, pour des raisons de sécurité juridique, mise à mal par la rétroactivité du retrait, ce pouvoir est encadré par un délai d'une durée très variable⁷⁰⁶. Dans un nombre important d'hypothèses, le délai de retrait entre en confrontation avec le délai de prescription. La situation se rencontre lorsque la décision administrative illégale retirée a fait naître une obligation quasi-contractuelle de répétition de l'indu. Cette dernière se forme lorsque le *solvens* a commis lui-même une erreur en payant l'*accipiens*. Le *solvens* dispose alors de la faculté de récupérer les sommes versées. Suite à une mauvaise application des textes prévoyant des avantages de nature pécuniaire, il est ainsi fréquent que l'administration soit en position de *solvens* vis-à-vis des administrés ou de ses agents publics⁷⁰⁷. Dans cette hypothèse, le délai de prescription a pendant un temps été évincé par le jeu du délai de retrait (§1). Désormais, le droit positif a pleinement redonné sa place naturelle à la prescription extinctive. Lorsqu'est en cause une obligation, même née d'un acte administratif illégal, le délai de prescription est seul applicable (§2).

⁷⁰⁴ J. Morand-Deville, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Cours, Paris, 2011, 12^{ème} éd., 774 p., spéc. p. 344.

⁷⁰⁵ M. Waline, « Le retrait des actes administratifs », in *Etudes offertes à Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, Paris, 1956, pp. 567-572, spéc. p. 572.

⁷⁰⁶ Sur la pluralité des délais de retrait, voir P. Collière, « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime peu satisfaisant », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 334-337.

⁷⁰⁷ F. Moderne, *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p., spéc. pp. 7-22.

§ 1 – L'éviction originelle du délai de prescription par le délai de retrait

218. Seuls les actes pécuniaires illégaux créateurs de droits étaient susceptibles d'écarter le jeu de la prescription. Dans cette hypothèse, l'acte illégal fait naître une obligation quasi-contractuelle, plus précisément une action en répétition de l'indu, à la charge du destinataire de l'acte. La jurisprudence a progressivement substitué le délai de retrait des actes administratifs au délai de prescription. Or, depuis une dizaine d'années, l'acte pécuniaire créateur de droits acquis fait l'objet d'importantes évolutions jurisprudentielles caractérisées par une sophistication croissante, à tel point que l'état du droit apparaît « *bien piètre et peu conforme aux exigences minimales d'un État de droit* »⁷⁰⁸. Il y a environ vingt ans, R. Chapus dénonçait les dérives de ce chapitre du droit administratif en relevant, non sans ironie, que « *si la complexité va de pair avec le progrès (dont elle serait l'inévitable rançon), on doit reconnaître que le droit administratif a beaucoup progressé* »⁷⁰⁹. Cette critique reste d'une actualité saisissante. Il faut pourtant tenter de discerner les mesures pécuniaires créatrices de droits de celles qui ne le sont pas (A) pour pouvoir étudier le régime « *de sortie de vigueur de ces décisions* »⁷¹⁰ administratives donnant naissance à un quasi-contrat (B).

A. L'EVOLUTION DE LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF PECUNIAIRE CREATEUR DE DROITS

219. L'évolution de la notion d'acte créateur de droits est gouvernée par la volonté du juge comme du législateur de valoriser prioritairement la stabilité des situations juridiques. Aussi louable soit-elle, cette avancée ne doit pas se réaliser au détriment de la connaissance de la règle de droit. Malgré plusieurs tentatives de simplification, les actes accordant un avantage pécuniaire semblent pourtant réfractaires à toute catégorisation. La jurisprudence oscille entre la protection de la légalité administrative et celle de la sécurité juridique sans véritablement trouver de point d'équilibre satisfaisant. Si l'évolution a d'abord consisté à étendre le champ

⁷⁰⁸ B. Seiller, note sous C.E., Sect., 14 mars 2008, *Portalis, Rec.*, p. 99, *R.F.D.A.*, 2008, p. 931. J. Rivero affirmait ainsi que « *les incertitudes que tous ces termes portent en eux, si remplis qu'ils soient de bonnes intentions, ne facilitent pas la connaissance du droit présent ou même futur par ceux qu'il devrait régir* » (J. Rivero, « Etat de droit, état du droit », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'Etat de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 609-614, spéc. p. 612.)

⁷⁰⁹ R. Chapus, « L'administration et son juge, ce qui change », *E.D.C.E.*, 1991, n° 43, pp. 259-276, spéc. p. 259.

⁷¹⁰ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15^{ème} éd., 1427 p., spéc. p. 1151.

d'application de la mesure pécuniaire créatrice de droits (1), le mouvement actuel paraît s'orienter, non sans hésitations, vers un rétrécissement de la notion (2).

1. L'extension progressive du champ d'application de la mesure pécuniaire créatrice de droits

220. La difficulté de déterminer ce que recouvre une mesure pécuniaire reflète plus largement les apories de la théorie classique de l'acte créateur de droits qui semble incontestablement « à bout de souffle »⁷¹¹. A l'heure actuelle, la notion ne cesse de s'étioler au point qu'il n'est plus possible de déceler une unité conceptuelle dans les situations juridiques envisagées. Si la notion de droit acquis a pu être qualifiée pendant un temps, selon l'expression de G. Vedel⁷¹², de notion fonctionnelle⁷¹³, les conséquences juridiques très diverses qu'entraîne la reconnaissance de droits acquis font désormais douter de l'existence même de son caractère fonctionnel⁷¹⁴.

221. Dans un premier temps, tous les actes à caractère pécuniaire étaient des décisions créatrices de droits⁷¹⁵. Longtemps restée inchangée, la position adoptée par la Haute juridiction était néanmoins restreinte. Seuls les actes pécuniaires pris à la suite de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire devaient être considérés comme créateurs de droits ; ceux résultant de l'exercice d'une compétence liée ne l'étaient plus. La distinction reposait donc

⁷¹¹ F. Melleray, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille, Rec.*, p. 360 ; *Dr. adm.*, 2009, n°12, comm. 158. Voir également, A. Ba, « Le retrait des actes administratifs illégaux créateurs de droits : la complexité croissante du régime », *R.D.P.*, 2007, pp. 1617-1634., spéc. 1618. L. Duguít affirmait même que la notion était « fautive et sans portée » et il poursuivait en précisant que « jamais personne n'a su ce qu'était un droit non acquis. Si l'on admet l'existence de droits subjectifs, ces droits existent ou n'existent pas ; telle personne est titulaire d'un droit ou non » (L. Duguít, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, préc., p. 231). Certains auteurs ont pu restreindre le droit subjectif au seul droit acquis. Voir C. Santulli, « Les droits acquis », *R.F.D.A.*, 2001, pp. 87-92.

⁷¹² G. Vedel, « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barestein (La légalité des actes administratifs devant les Tribunaux judiciaires) », *J.C.P.*, 1948, I, 682, spéc. note 11. Pour une critique de cette notion, dont la valeur explicative serait limitée, voir G. Tusseau « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », *R.F.D.A.*, 2009, pp. 641-656.

⁷¹³ Voir C. Yannakopoulos, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 604 p., spéc. pp. 80-82 ; B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », *R.D.C.A.*, janvier 2010, n°470.

⁷¹⁴ En ce sens, voir F. Melleray, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc. Par exemple, un acte illégal créateur de droits tel que le recrutement d'un agent public par contrat pourra être retiré dans un délai de quatre mois à compter de sa signature (C.E., Sect., 31 décembre 2008, *Cavallo, Rec.*, p. 481 ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botheggi ; *R.F.D.A.*, 2009, p. 89, concl. E. Glaser) alors que la nomination illégale d'un magistrat, elle aussi créatrice de droits, ne pourra jamais être retirée (C.E., Sect., 1^{er} octobre 2010, *Nadège T., Rec.*, p. 350 ; *Dr. adm.*, 2010, n°12, comm. 153, note F. Melleray).

⁷¹⁵ C.E., 3 novembre 1922, *Cachet, Rec.*, p. 790 ; *R.D.P.*, 1922, p. 107, concl. C. Rivet ; S., III, p. 9, note M. Hauriou.

sur le caractère attributif ou recognitif de l'acte. P. Delvolvé remarquait à ce propos que « *c'est progressivement presque subrepticement que la distinction est apparue* »⁷¹⁶. Elle avait été solennellement affirmée par la Section du contentieux dans l'arrêt *Buissière* rendu le 15 octobre 1976⁷¹⁷. Souvent critiquée, cette position a fini par ne plus être acceptable, notamment au regard des conséquences financières pesant sur les agents publics lorsque le versement illégal des rémunérations et autres primes résultait d'une erreur de l'administration effectuée dans le cadre de l'exercice d'une compétence liée. L'arrêt *Soulier*⁷¹⁸, rendu le 6 novembre 2002, consacra ce que D. Labetoulle préconisait dans ses conclusions contraires⁷¹⁹, prononcées en 1976 sur l'arrêt *Buissière*⁷²⁰, et opéra un revirement de jurisprudence. Les mesures accordant un avantage pécuniaire à un agent public, alors même que l'administration est en situation de compétence liée pour refuser cet avantage, sont à nouveau des décisions créatrices de droits. La portée de cet arrêt dépasse les frontières du domaine dans lequel il a été rendu (le droit de la fonction publique) et consacre plus largement la suppression de la distinction entre acte attributif et acte recognitif en conférant le caractère créateur de droits à toutes les décisions pécuniaires. Par conséquent, « *la solution renoue avec celle de l'arrêt Dame Cachet, qui ne fait aucune distinction entre les actes pécuniaires* »⁷²¹. Revenant à la distinction classique⁷²², elle sépare toutefois les décisions pécuniaires créatrices de droits « *des mesures qui se bornent à procéder à la liquidation de la créance née d'une décision prise antérieurement* » qui ne le sont pas.

222. Toutefois, cette différenciation n'est pas sans poser de problèmes. Son appréhension demeure malaisée, notamment en raison de l'évolution des règles de la comptabilité publique induites par le traitement informatisé des rémunérations des agents publics. Le règlement général de la comptabilité publique autorise le comptable public à payer les traitements des fonctionnaires sans ordonnancement préalable de l'ordonnateur⁷²³. Dans cette hypothèse, la

⁷¹⁶ P. Delvolvé, note sous C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier, Rec.*, p. 369, *R.F.D.A.*, 2003, p. 240.

⁷¹⁷ C.E., Sect., 15 octobre 1976, *Buissière, Rec.*, p. 419, concl. D. Labetoulle ; *A.J.D.A.*, 1976, p. 557, chron. M. Nauwelaers et L. Fabius ; C.E., 5 septembre 2001, *S.I.V.E.E.R. c/ Lachaise*, Req. n°217209, inédit.

⁷¹⁸ C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier, Rec.*, p. 369 ; *R.F.D.A.*, 2003, p. 225, concl. S. Austry et note P. Delvolvé ; *A.J.D.A.*, 2002, p. 1434, chron. F. Donnat et D. Casas ; *J.C.P. A.*, 2002, 1342, note D. Jean-Pierre.

⁷¹⁹ Sur cette question, voir F. Melleray, « Les conclusions contraires Labetoulle », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 625-640, spéc. pp. 636-637.

⁷²⁰ D. Labetoulle, concl. sur C.E., Sect., 15 octobre 1976, *Buissière*, préc.

⁷²¹ *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°105.

⁷²² Distinction apparue pour la première fois dans C.E., 11 mars 1927, *Lehoux, Rec.*, p. 322 ; *D.*, 1928, III, p. 13, note J. Appleton. Pour d'autres exemple, voir C.E., 2 juin 1937, *Puyaubreau, Rec.*, p. 545 ; C.E., 29 novembre 1950, *Rayrole, Rec.*, p. 584 ; C.E., 13 novembre 1998, *Dexter*, Req. n°184145, inédit.

⁷²³ Article 32 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

suppression de l'ordonnancement est « destinée à éviter toute complication inutile du circuit »⁷²⁴. L'acte de liquidation est quant à lui effectué par un calcul automatique informatisé⁷²⁵. Si l'absence d'ordonnancement favorise la célérité du paiement des agents publics, il obscurcit la notion d'acte pécuniaire créateur de droits. En effet, il n'y a ni mesure formelle de liquidation, ni acte administratif d'ordonnancement. Dans ces conditions, comment savoir, en l'absence de décision formalisée, si le paiement de sommes indues à un agent par suite d'une erreur administrative est créateur de droits ?

223. Prenant acte de ces évolutions et de ces complications, le Conseil d'Etat a adopté, dans un avis contentieux *Fort* du 3 mai 2004, une conception extensive de la notion d'acte pécuniaire créateur de droits en considérant que « doit être assimilée à une décision explicite accordant un avantage financier celle qui, sans avoir été formalisée, est révélée par des agissements ultérieurs ayant pour objet d'en assurer l'exécution. L'existence d'une décision de cette nature peut par exemple [...] être manifestée par le versement à l'intéressé des sommes correspondantes, telles qu'elles apparaissent sur son bulletin de paye »⁷²⁶. Le point de départ du délai de retrait est alors fixé au « jour à compter duquel l'ordonnateur ne pouvait ignorer » que les conditions d'octroi de l'avantage financier n'étaient plus remplies. L'avis contentieux *Fort* avait le mérite d'apporter une protection accrue aux agents publics dont la rémunération de base ou les primes ne font que rarement l'objet d'une décision pécuniaire explicite. Cependant, « la décision *Fort* modifie de fait, si ce n'est d'intention, la frontière dessinée par *Soulier*. En assimilant à une décision explicite accordant un avantage financier non seulement une décision d' "octroi" non formalisée, mais également une mesure de "maintien" non formalisée, elle déstabilise la catégorie des "erreurs de liquidation", soigneusement préservée par *Soulier* »⁷²⁷. Les mesures de liquidation comptable se trouvaient réduites à la portion congrue⁷²⁸.

224. La logique a été poussée à son paroxysme en considérant que le paiement du traitement d'un fonctionnaire pendant deux ans en l'absence de service fait constitue une décision non formalisée créatrice de droits qui, « en fonction des circonstances de chaque

⁷²⁴ W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 2009, 248 p., spéc. p. 224.

⁷²⁵ Article 24 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, préc.

⁷²⁶ C.E., avis contentieux, 3 mai 2004, *Fort*, *Rec.*, p. 194 ; *Dr. adm.*, 2004, n°6, comm. 88, note E. Glaser.

⁷²⁷ S.-J. Liéber et D. Botteghi, chron. sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille* ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 2167.

⁷²⁸ Sont ainsi des erreurs de liquidation, les erreurs matérielles commises lors de la procédure de liquidation telles qu'une erreur informatique ou de calcul (C.E., 7 décembre 2007, *Lesne*, Req. n°286842, inédit).

espèce, peut être manifestée par le versement à l'intéressé des sommes correspondantes, telles qu'elles apparaissent sur son bulletin de paye »⁷²⁹. Le simple maintien du versement d'un avantage financier indu était donc créateur de droits. La principale conséquence de cette jurisprudence était d'enfermer l'administration dans un délai de quatre mois pour récupérer les sommes versées illégalement. Ces contraintes pesaient lourdement sur l'administration en raison de l'extension importante du champ d'application de la notion d'acte pécuniaire créateur de droits. Cela explique probablement que le Conseil d'Etat ait entrepris de resserrer de la notion.

2. La limitation incertaine du champ d'application de la mesure pécuniaire créatrice de droits

225. La distinction entre acte non formalisé créateur de droits et mesure de liquidation comptable s'est rapidement obscurcie. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé, à l'occasion d'un arrêt *Payri* du 11 décembre 2006⁷³⁰, que la décision attribuant le bénéfice d'une prime annuelle était créatrice de droits, alors que les mesures annuelles par lesquelles l'administration avait procédé au paiement de cette prime, qui présentent le caractère de simples opérations de liquidation, ne l'étaient pas. E. Glaser soulignait à ce propos « *que cette distinction n'est pas sans poser de sérieuses difficultés pratiques. Comment en effet faire la différence entre la décision positive non explicite de maintenir un avantage financier et la simple erreur ou le retard comptable ?* »⁷³¹. Une telle solution démontre les limites de l'avis *Fort*. En ne reconnaissant pas la qualité d'actes créateurs de droits aux paiements annuels des primes, le juge administratif paralyse les effets des droits acquis résultant de la décision attribuant la prime. Cette position est discutable si l'on veut bien accepter l'idée que « *la liquidation intrinsèquement non créatrice de droits ne fait guère sens dès lors qu'il s'agit de concrétiser, d'un point de vue matériel, une décision pécuniaire réputée, elle, créatrice de droits (sauf à pouvoir remettre en cause, sans limite de temps, la matérialisation des dits droits)* »⁷³².

⁷²⁹ C.E., 12 décembre 2008, *Commune d'Ignaux*, Req. n°300635, inédit ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 2366, obs. J.-M. Pastor. Voir aussi C.E., 14 mai 2008, *ministre des Comptes publics, du Budget et de la Fonction publique*, Req. n°303700, inédit ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 1556 ; C.E., Sect., 27 juillet 2005, *Mercier*, *Rec. Tab.*, p. 727.

⁷³⁰ C.E., 11 décembre 2006, *Payri*, *Rec. Tab.*, p. 690, *Revue Lamy collectivités territoriales*, 2007, n°21, note E. Glaser.

⁷³¹ E. Glaser, « Modification ou retrait des actes créateurs d'avantages financiers », *Revue Lamy collectivités territoriales*, 2005, n°6.

⁷³² P. Terneyre et J. Gourdou, « "Proposition de loi" visant à simplifier le régime du retrait des décisions administratives créatrices de droits », in *Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois. Le dialogue des juges*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 1033-1047, p. 1046, note 46.

226. Cette construction parfois qualifiée de « *trop raffinée, et qui ne donne pas satisfaction* »⁷³³, a finalement été abandonnée. Marquant « *un retour aux principes fondamentaux* »⁷³⁴, l'arrêt *Fontenille* rendu par la Section du contentieux le 12 octobre 2009⁷³⁵ décide que « *le maintien indu du versement d'un avantage financier à un agent public, alors même que le bénéficiaire a informé l'ordonnateur qu'il ne remplit plus les conditions de l'octroi de cet avantage, n'a pas le caractère d'une décision accordant un avantage financier et constitue une simple erreur de liquidation* ». Par crainte d'enfermer l'administration dans un délai trop court (quatre mois) pour se rendre compte des erreurs commises lors du versement des sommes afférentes aux traitements, le Conseil d'Etat avait préféré adopter une conception plus restrictive de la notion de mesure pécuniaire créatrice de droits (ou plus extensive des mesures de liquidation comptable). Toutes les décisions non formalisées réalisant le versement d'un avantage financier redevaient de simples mesures de liquidation non créatrices de droits. Cette nouvelle orientation jurisprudentielle a amené les juges du Palais Royal à censurer plusieurs arrêts de cours administratives d'appel qui, manifestement, maintenaient les principes posés par l'avis *Fort*⁷³⁶. Ce mouvement de fond des cours administratives d'appel⁷³⁷ a amené le Conseil d'Etat à apporter de nouvelles précisions.

227. L'arrêt du 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*⁷³⁸, dernier état du droit en la matière, paraît marquer une combinaison des solutions posées par l'arrêt *Fontenille* et l'avis *Fort*⁷³⁹. Le Conseil d'Etat rappelle qu'une décision explicite accordant un avantage financier est créatrice de droits. Il apporte toutefois une précision sur la nature des décisions non formalisées accordant un avantage financier. Si « *le bénéfice de l'avantage en*

⁷³³ D. Jean-Pierre, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille* ; *J.C.P. A.*, 2009, 2271.

⁷³⁴ *Ibidem*.

⁷³⁵ C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, *Rec.*, p. 360 ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 2167, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *J.C.P. G.*, 2009, 551, chron. B. Plessix ; *Dr. adm.*, 2009, n°12, comm. 158, note F. Melleray ; *J.C.P. A.*, 2009, 2271, note D. Jean-Pierre.

⁷³⁶ Appliquant la jurisprudence *Fontenille*, voir C.E., 28 juin 2010, *Hélène A.*, Req. n°322096, inédit ; C.E., 19 novembre 2010, *ministre de l'Education nationale*, Req. n°327323, inédit ; C.E., 28 novembre 2011, *ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, Req. n°334787, inédit ; C.E., 16 décembre 2011, *ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche*, Req. n°332162, inédit ; C.E., 12 janvier 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*, Req. n°339625, inédit ; C.E., 7 mars 2012, *ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, Req. n°344503, inédit ; C.E., 9 mai 2012, *ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, Req. n°353698, inédit.

⁷³⁷ Voir par exemple, C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *Bernard A.*, Req. n°09MA03544, inédit.

⁷³⁸ C.E., 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, Req. n°334544, *Rec. Tab.*, à praître ; *J.C.P. A.*, 2012, 2332, note H. Pauliat.

⁷³⁹ En ce sens, H. Pauliat, note sous C.E., 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, préc.

cause ne résulte pas d'une simple erreur de liquidation ou de paiement, la décision de l'administration accordant un avantage financier qui, sans avoir été formalisée, est révélée par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration ». Il est donc de nouveau possible qu'une décision non formalisée soit créatrice de droits. Pour ce faire, il ne faut plus, comme dans l'avis *Fort*, de simples « *agissements ultérieurs* » de l'administration, tel le maintien du versement de l'avantage indu. La décision sera désormais créatrice de droits en fonction des « *circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration* ». On concèdera que la différence entre les critères de reconnaissance des décisions non formalisées créatrices de droits est relativement ténue. Ce dernier état de la jurisprudence paraît toutefois reposer sur une conception moins automatique de l'acte créateur de droit. Il ne faut pas seulement le maintien régulier de l'avantage sur le bulletin de paye, il faut que l'administration, à travers des éléments factuels, ait témoigné son intention de continuer le versement des sommes. Cet arrêt a également le mérite de ne plus distinguer entre la décision qui accorde l'avantage et celle qui le maintient. Même non formalisées, ces décisions sont toutes soumises au même régime si elles peuvent être qualifiées d'acte créateur de droits⁷⁴⁰.

228. La solution retenue par le Conseil d'Etat oblige néanmoins à procéder à une délicate casuistique pour savoir si l'acte non formalisé était créateur de droits ou était une simple erreur comptable. Les agissements de l'administration doivent révéler son intention de maintenir implicitement un avantage illégalement accordé pour que des droits en résultent. On voit alors toute la subjectivité d'une telle qualification reposant sur un critère intentionnel. Par conséquent, de nombreuses mesures pécuniaires restent aujourd'hui protégées par le juge administratif et ne peuvent être supprimées sans condition, en particulier sans condition de délai. Le régime de l'acte créateur de droit, comme la notion, n'échappe cependant pas à la complexité.

⁷⁴⁰ *Ibidem*.

B. LA COMPLEXITE DU REGIME DES ACTES PECUNIAIRES CREATEURS DE DROITS

229. En étudiant le régime de sortie de vigueur des décisions administratives, « *on ne peut que manquer d'éprouver l'impression de recherche perpétuelle de la complexité, au détriment à la fois de la sécurité juridique et de la légalité* »⁷⁴¹. De ce point de vue, il faut peut-être regretter « *un temps, pas si lointain, où les choses étaient simples et que l'observateur contemporain ne peut se remémorer sans une certaine nostalgie* »⁷⁴². Ce sentiment est renforcé à l'examen du régime du retrait et de l'abrogation des mesures pécuniaires créatrices de droits. La complexité croissante des solutions jurisprudentielles oblige à recourir, non plus à « *l'analyse classique qui, centrée sur l'acte et non sur les droits qu'il crée, ne parvient pas à prendre en compte correctement l'écoulement du temps sur ceux-ci* »⁷⁴³, mais à une approche matérielle⁷⁴⁴ distinguant les situations juridiques produites par un acte administratif.

230. Tous les droits créés par un acte administratif ne sont pas équivalents et ne procurent pas les mêmes garanties à leur bénéficiaire. On peut tout d'abord distinguer, avec B. Seiller, « *le droit aux effets de la décision administrative qui exprime l'idée simple [selon laquelle] les destinataires d'un tel acte sont en droit de s'en prévaloir, d'en revendiquer l'application tant qu'il est en vigueur et, évidemment, s'ils satisfont aux conditions posées. Tout acte administratif décisoire fait donc naître un tel droit à ses effets. En ce sens, il est possible d'affirmer que les actes réglementaires et les décisions d'espèce sont des actes créateurs de droits* »⁷⁴⁵. Ce type d'actes n'est pas propre aux mesures pécuniaires et, plus généralement, n'apporte pas de réelle limitation au pouvoir de retrait des actes illégaux pris par l'administration. En revanche, « *le droit au maintien des effets de l'acte permet de s'opposer à leur suppression ou modification* »⁷⁴⁶. Cette catégorie de droits ne résulte que des décisions administratives individuelles et, on l'a vu, les décisions à caractère financier, hors le cas de mesures de liquidation, produisent toutes de tels effets. Si la reconnaissance de ces droits, qualifiés de « droits acquis » par la doctrine consacre en principe l'intangibilité de la situation juridique de leur bénéficiaire, celle-ci est toutefois à géométrie variable. Pour comprendre le

⁷⁴¹ R. Noguellou, « L'imbroglio du régime du retrait des actes administratifs », *Dr. adm.*, 2007, n°3, alertes 7.

⁷⁴² B. Seiller, note sous C.E., Sect., 14 mars 2008, *Portalis*, préc.

⁷⁴³ *Ibidem*.

⁷⁴⁴ P. Auvret, « La notion de droits acquis en droit administratif français », *R.D.P.*, 1985, pp. 53-101, spéc. p. 78-101 ; C. Yannakopoulos, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, préc., pp. 193-213.

⁷⁴⁵ B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime », préc., n°466.

⁷⁴⁶ *Idem*, n°465.

raffinement récent du régime de suppression des droits acquis, il faut aller plus avant dans l'analyse et différencier, comme l'affirme F. Melleray, « *les actes créateurs de droits véritablement intangibles de ceux créant des droits susceptibles d'être remis en cause pour l'avenir* »⁷⁴⁷.

231. Les mesures accordant un avantage financier permettent d'appréhender cette distinction. Ces actes peuvent produire deux sortes de situations juridiques. Il peut s'agir de « *situations juridiques uniques* » dont la réalisation est effectuée en une seule opération. Il en va ainsi du versement d'une indemnité de perte de loyer comme dans l'affaire *Cachet*. A l'inverse, et plus fréquemment⁷⁴⁸, les actes pécuniaires créateurs de droits font naître des « *situations juridiques continues, c'est-à-dire [celles] dont la pleine concrétisation, loin de se réaliser avec [leur] simple édicition, suppose une certaine interdépendance, sur la durée, entre le comportement et l'analyse de l'autorité qui en est à l'origine, et l'action ou les caractéristiques de ses destinataires directs ou indirects* »⁷⁴⁹. C'est par exemple le cas de l'affaire *Soulier* dans laquelle était en cause l'octroi de la nouvelle bonification indiciaire. En d'autres termes et pour reprendre un vocabulaire privatiste, il existe des actes « créateurs de droits à exécution instantanée » et d'autres « créateurs de droits à exécution successive »⁷⁵⁰.

232. De la différence de nature de ces droits découle un régime juridique propre à chacun. Pour la première catégorie, « *le mécanisme abrogatoire, ne saurait se concevoir à l'encontre de pareils actes en raison de l'instantanéité de leurs effets ; ceux-ci ne peuvent, en toute hypothèse, faire l'objet que d'une remise en cause rétroactive* »⁷⁵¹. Celle-ci est enfermée dans

⁷⁴⁷ F. Melleray, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc. Voir aussi, F. Melleray, « Le retrait des actes administratifs individuels, observations sur un chantier en cours », *J.C.P. A.*, 2003, 1001, pp. 9-14.

⁷⁴⁸ En ce sens, P. Auvret, « *La notion de droits acquis en droit administratif français* », préc., p. 80 : « *On part toujours de la jurisprudence Dame Cachet sans s'apercevoir que la situation créée était en l'occurrence une opération, ce qui est un fait assez exceptionnel* ».

⁷⁴⁹ J. Gourdou, « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non règlementaires », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 459-481, spéc. pp. 465-467 ; voir aussi P. Auvret, « *La notion de droits acquis en droit administratif français* », préc., pp. 80-84.

⁷⁵⁰ Dans le même sens, voir P. Delvolvé, note sous C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier*, *Rec.*, p. 369, préc. : L'abrogation « *n'a été possible que parce que l'avantage accordé à l'intéressé donnait lieu à une exécution successive, se répétant dans le temps. Elle ne l'aurait pas été si l'avantage devait faire l'objet d'une exécution instantanée, en une seule fois* ». Voir aussi B. Seiller proposant d'établir la distinction suivante : « *Certains actes donnent naissance à des droits réellement intangibles à l'expiration d'un bref délai. D'autres garantissent seulement contre une remise en cause de leurs effets passés. Pour cette raison également, l'usage de l'expression "droits susceptibles d'être acquis" est à recommander* » (B. Seiller, « *Acte administratif (II – Régime)* », préc., n°470).

⁷⁵¹ J. Gourdou, « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non règlementaires », préc., p. 465.

le délai de quatre mois établi par la jurisprudence *Ternon*⁷⁵². La seconde catégorie recouvre la majorité des actes à caractère pécuniaire dont la validité est subordonnée au réexamen régulier des conditions⁷⁵³ de droit ou de fait posées par les textes instituant l'avantage financier. Cette catégorie de décisions ne doit pas être confondue avec les actes conditionnels, actes affectés d'une condition suspensive, résolutoire ou encore extinctive, explicite ou implicite⁷⁵⁴. La réalisation de la condition extinctive ou résolutoire ou la non réalisation de la condition suspensive influe sur le caractère créateur de droits de l'acte. La survenance ou la non-survenance de la condition autorisera leur retrait. Pour les décisions en cause, « *la non-satisfaction de la condition influe sur leur légalité même, mais n'aboutit pas à les faire considérer comme des actes non créateurs de droits, en tout cas pas au sens classique du terme* »⁷⁵⁵. Dans une telle hypothèse, l'arrêt *Soulier*⁷⁵⁶ rappelle que le pouvoir de retrait de l'administration est enfermé, conformément à la jurisprudence *Ternon*, dans un délai de quatre mois⁷⁵⁷ après la signature de l'acte illégal⁷⁵⁸. Il est néanmoins possible de supprimer l'acte pour l'avenir dès lors que la condition autorisant le bénéfice des droits n'est plus remplie⁷⁵⁹ ; l'abrogation est donc autorisée alors même que le délai de retrait a expiré. L'arrêt *Coulibaly* rendu par la Section du contentieux le 6 mars 2009⁷⁶⁰ a explicitement aligné le régime de l'abrogation sur celui du retrait. S'il interdit, en principe, le mécanisme abrogatoire au-delà du délai de quatre mois à compter de l'édition de la décision créant des droits à exécution instantanée, il réserve cependant la possibilité d'abroger les actes créateurs de droits

⁷⁵² C.E., Ass., 26 octobre 2001, *Ternon*, *Rec.*, p. 497 ; *R.F.D.A.*, 2002, p. 77, concl. F. Séners et note P. Delvolvé ; *A.J.D.A.*, 2001, p. 1034, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *G.A.J.A.*, 19^{ème} éd., 2013, n°105. Pour les incertitudes suscitées par la jurisprudence *Ternon*, voir Y. Gaudemet, « Faut-il retirer l'arrêt *Ternon* ? », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 738-739 ; P. Collière, « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime peu satisfaisant », préc.

⁷⁵³ C'est-à-dire les motifs de l'acte administratif. Voir P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, préc., p. 372.

⁷⁵⁴ Il arrive en effet qu'il ne s'agisse « *nullement d'actes assortis d'une condition suspensive ni d'une condition résolutoire, mais de décisions dans lesquelles le juge administratif croit pouvoir déceler une condition* ». (R. Noguellou, « L'abrogation des actes administratifs non réglementaires créateurs de droits », *Dr. adm.*, 2007, n°7, chron. 12, pp. 6-10).

⁷⁵⁵ G. Eveillard, note sous C.E., Sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, *Rec.*, p. 79, *R.F.D.A.*, 2009, p. 439: « *De tels actes sont parfois qualifiés d'actes conditionnels. Toutefois, l'assimilation présente là encore des limites. En effet, l'acte conditionnel « classique » subordonne soit son exécution soit la reconnaissance de la pérennité de ses effets à l'exécution d'une condition de fait - le plus souvent - ou de droit : dans tous les cas, le défaut d'exécution influe sur le caractère créateur de droits ou non de l'acte, l'inexécution permettant alors une abrogation ou un retrait sans limitation de durée. Tel n'est pas le cas des actes concernés par la jurisprudence Mme Soulier, pour lesquels la non-satisfaction de la condition influe sur leur légalité même, mais n'aboutit pas à les faire considérer comme des actes non créateurs de droits, en tout cas pas au sens classique du terme, avec cette conséquence qu'ils ne sont pas retirables hors du délai prévu par la jurisprudence Ternon* ».

⁷⁵⁶ C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier*, préc.

⁷⁵⁷ C.E., Ass., 26 octobre 2001, *Ternon*, préc.

⁷⁵⁸ C.E., Sect., 21 décembre 2007, *Société Bretim*, *Rec.*, p. 519, concl. Y. Struillou.

⁷⁵⁹ Voir C.E., Sect., 27 juillet 2005, *Mace*, *Rec. Tab.*, p. 727 ; C.E., 7 août 2008, *Crédit coopératif*, *Rec.*, p. 316 ; *Dr. adm.*, 2008, n°11, comm. 144, note E. Glaser ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 2397, note S. Damarey.

⁷⁶⁰ C.E., Sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, *Rec.*, p. 79 ; *R.F.D.A.*, 2009, p. 215, concl. C. de Salins ; *R.F.D.A.*, 2009, p. 439, note G. Eveillard ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 817, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi.

à exécution successive lorsque les motifs de droit ou de fait subordonnant l'octroi des droits ne sont plus présents. L'abrogation « *peut donc servir comme un palliatif atténué lorsque le retrait n'a pas été effectué dans le délai imparti* »⁷⁶¹. Les droits ne sont alors acquis que pour le passé ou plus précisément, l'acte est créateur de droits précaires⁷⁶².

233. Le bénéficiaire d'avantages financiers illégalement accordés peut donc prétendre à une certaine stabilité juridique dès lors que l'acte est créateur de droits, même précaires. La restitution des montants sera en principe enfermée dans le délai de retrait de quatre mois. Pourtant, le versement illégal de sommes d'argent fait naître une obligation de répéter l'indu à la charge du titulaire des droits acquis. Dans ce cas, les règles du droit de la prescription devraient reprendre leur place et évincer le délai de retrait. Si la décision pécuniaire produit un droit à exécution instantanée, « *c'est-à-dire que dans le même temps elle constate la réalité de la créance et arrête son montant* »⁷⁶³, sa remise en cause rétroactive n'est possible que dans le délai de retrait, « *la liquidation étant inséparable de la décision accordant l'avantage financier* »⁷⁶⁴. En va-t-il autrement si l'acte administratif a un simple « *effet financier* »⁷⁶⁵ et crée un droit pécuniaire à exécution successive ? Dans un tel cas l'acte engage l'administration à verser un avantage financier à son destinataire, mais il restera à procéder périodiquement à sa liquidation⁷⁶⁶. Suite à la décision *Soulier*, la doctrine en a légitimement déduit que le premier acte était retirable dans le délai de quatre mois, mais les mesures de liquidation n'étaient soumises qu'à la prescription⁷⁶⁷.

234. Cette analyse a par la suite été traduite en droit positif par le Conseil d'Etat⁷⁶⁸. Mais la décision *Fontenille* semble revenir sur cette interprétation. Il est possible de considérer, avec les auteurs de la chronique de l'Actualité juridique du droit administratif, que « *les mesures de liquidation d'une créance née d'une décision créatrice de droits relèvent du même régime que cette décision, puisqu'elles en assurent l'exécution. Elles ne peuvent donc être retirées, mais peuvent être abrogées. Autrement dit, si une décision octroie des droits, les mesures qui mentionnent ce droit ne peuvent que créer des droits* »⁷⁶⁹. Certains auteurs proposaient ainsi

⁷⁶¹ G. Eveillard, note sous C.E., Sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, préc.

⁷⁶² B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », préc., n°493.

⁷⁶³ P. Delvolvé, note sous C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier*, préc.

⁷⁶⁴ *Ibidem*.

⁷⁶⁵ *Ibid.*

⁷⁶⁶ On peut citer, par exemple, l'octroi de la nouvelle bonification indiciaire, de la protection fonctionnelle, etc.

⁷⁶⁷ P. Delvolvé, note sous C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier*, préc.

⁷⁶⁸ C.E., 11 décembre 2006, *Payri*, préc.

⁷⁶⁹ F. Donnat et D. Casas, chron. sous C.E., Sect., 6 novembre 2002, préc.

que le Conseil d'Etat abandonne la « *chaotique notion de liquidation d'une créance née d'une décision antérieure* »⁷⁷⁰, puisque celle-ci peut être créatrice de droits si la décision concrétisée par cette mesure l'est elle-même. Seule devrait être conservée la « *simple erreur de liquidation comptable* »⁷⁷¹ autorisant l'administration à demander le reversement des sommes dans le délai de prescription de l'obligation quasi-contractuelle. L'arrêt *Office national de chasse et de la faune sauvage*⁷⁷² confirme cette lecture, ne distinguant plus entre la décision accordant l'avantage et celle relative à son maintien. Même non-formalisée, la décision « *révélée par les circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la situation du bénéficiaire et au comportement de l'administration* » peut être créatrice de droits. Ne sont exclues de la catégorie des actes créateurs de droits que les simples erreurs de liquidation ou de paiement.

235. Au terme de cette jurisprudence, seule l'erreur de liquidation comptable autorisait la récupération rétroactive des sommes illégalement perçues au-delà d'un délai de quatre mois. La restitution des indus résultant de ces actes non créateurs de droit était néanmoins limitée par la prescription. M. Waline soulignait déjà qu'« *il faut réserver le cas de retrait d'une décision liquidant une dette de l'Etat, parce que ce retrait équivaut à la répétition de l'indu, et que l'article 2277 du Code civil établit en ce cas une prescription de cinq ans* »⁷⁷³. La complexité de cette ligne jurisprudentielle a toutefois incité le législateur à s'emparer de la question. La loi de finances rectificative pour 2011 a instauré un délai de prescription indistinctement applicable à la répétition des trop-perçus versés aux agents publics, qu'ils résultent d'un acte illégal créateur ou non de droits. Ce regain d'importance pour la prescription souligne, plus généralement, qu'elle a vocation à s'appliquer lorsqu'est en cause l'extinction d'une obligation.

§ 2 – La substitution actuelle du délai de prescription au délai de retrait

236. L'obligation de répéter l'indu est normalement enfermée dans des délais de prescription spécifiques prévus par la loi. Le retrait d'un dégrèvement d'imposition illégal est par exemple conditionné par les délais de reprise imposés à l'administration fiscale⁷⁷⁴. En

⁷⁷⁰ P. Terneyre et J. Gourdou, « "Proposition de loi" visant à simplifier le régime du retrait des décisions administratives créatrices de droits », préc., p. 1046.

⁷⁷¹ C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc.

⁷⁷² C.E., 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, préc.

⁷⁷³ M. Waline, « Le retrait des actes administratifs », préc., p. 570.

⁷⁷⁴ Voir S. Austry, concl. sur C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier*, préc.

matière de pensions civiles et militaire, le législateur a également adopté une prescription applicable à l'administration pour réviser le montant d'une pension concédée illégalement. Dans cette hypothèse, l'article L. 55 du Code des pensions civiles et militaires, prévoyant un délai d'un an, évince le délai de retrait alors même que l'acte de révision d'une pension déjà concédée est un acte créateur de droits⁷⁷⁵. Ainsi, même lorsque l'acte est créateur de droits, la prescription, atteignant l'obligation quasi-contractuelle, écarte le délai de retrait des actes administratifs. Le contentieux de la restitution des trop-perçus par les agents publics constitue un exemple significatif de ce retour de la prescription (A). On trouve un autre exemple du rôle important de la prescription dans le cas des aides allouées en méconnaissance des Traités de l'Union européenne (B).

A. L'EXEMPLE DES TROP-PERÇUS DE REMUNERATION DES AGENTS PUBLICS

237. L'étude de la répétition de l'indu en droit de la fonction publique confirme que l'obligation est en principe éteinte par la prescription. Longtemps circonscrite aux trop-perçus résultant d'actes non-créateurs de droits, la prescription s'étend désormais à toutes les obligations quasi-contractuelles nées de versements illégaux (1). Le nouveau délai biennal créé par la loi de finances rectificative pour 2011 recherche un équilibre satisfaisant entre sécurité du débiteur de l'administration et ordre public financier rendant le recouvrement des créances publiques obligatoire. Si l'administration diligente peut obtenir le remboursement des sommes, l'illégalité des versements initiaux n'est restée pas moins une faute susceptible d'engager sa responsabilité. Le préjudice reconnu au bénéficiaire de versements illégaux tempère ainsi l'obligation de reverser les sommes non atteintes par la prescription (2).

1. La prescription applicable à l'ensemble des restitutions des trop-perçus versés aux agents publics

238. Selon B. Plessix, la rigueur de la solution retenant une conception restrictive de la notion de décision pécuniaire créatrice de droits devrait être « *tempérée par une contrepartie juridique [qui] serait de jouer sur les délais de prescription* »⁷⁷⁶. Si l'administration est en

⁷⁷⁵ C.E., Sect., 26 février 2003, *Nègre, Rec.*, p. 53 ; *A.J.D.A.*, 2003, p. 490, chron. F. Donnat et D. Casas ; *J.C.P. G.*, 2003, I, 138, obs. E. Aubin.

⁷⁷⁶ B. Plessix, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc.

droit de demander la restitution des trop-perçus versés à la suite d'une mesure de liquidation comptable, sans que l'agent puisse faire état de quelconques droits acquis réduisant la faculté de retrait, l'exécution de l'obligation quasi-contractuelle née des versements indus est limitée par le délai de prescription⁷⁷⁷. La jurisprudence, particulièrement évolutive et subtile, a pendant longtemps appliqué les délais de prescription du Code civil (a). Sollicité par le Médiateur de la République puis le Défenseur des droits à plusieurs reprises⁷⁷⁸, le législateur a finalement décidé de simplifier l'état du droit en créant une prescription spéciale applicable aux reversements des trop-perçus touchés par les agents publics, sans distinguer selon que l'acte à l'origine de l'obligation soit créateur ou non de droits (b).

a) L'application de la prescription originellement limitée aux obligations quasi-contractuelles nées d'un acte pécuniaire non créateur de droits

239. Le délai opposable par l'agent pour éteindre sa dette de trop-perçus envers l'administration a connu d'importantes évolutions. L'ancienne prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil, « *inéquitable à souhait* »⁷⁷⁹, a laissé place à une jurisprudence incertaine appliquant, en principe, un délai quinquennal. Ce choix s'est effectué après une comparaison de la situation des agents publics avec celle des salariés du secteur privé, en s'appuyant ou rejetant, selon les périodes, la jurisprudence de la Cour de cassation.

240. Originellement, lorsqu'un avantage financier était indûment versé à un agent public, la demande de restitution des sommes était limitée à cinq ans à compter de la perception irrégulière de celles-ci. Appliquant l'ancien article 2277 du Code civil⁷⁸⁰, le Conseil d'Etat précisait que « *les règles relatives aux conditions de retrait des actes administratifs sont sans application à la matière* »⁷⁸¹. Pour justifier le bénéfice de ce délai de prescription abrégé, le juge administratif soulignait, à propos de retenues non effectuées sur le traitement d'un

⁷⁷⁷ Voir A. Taillefait, « Rémunération des fonctionnaires », *Jcl. Fonctions publiques*, fasc. 260, août 2010, n°78-87.

⁷⁷⁸ Rapport du Défenseur des droits, *Reprise de trop-versés aux fonctionnaires*, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/reprise_des_trop-verses_aux_fonctionnaires.pdf, (consulté le 16 octobre 2013).

⁷⁷⁹ B. Plessix, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc.

⁷⁸⁰ C.E., 24 février 1912, *Vignerte, Rec.*, p. 258 ; S., 1915, III, p. 12 ; C.E., 16 mars 1917, *Revillout, Rec.*, p. 254 ; C.E., 10 mai 1918, *Gayon, Rec.*, p. 457, C.E., 17 mars 1932, *Reydy, Rec.*, p. 322 ; C.E., Sect., 16 février 1934, *Turpin, Rec.*, p. 237 ; C.E., 9 novembre 1935, *Barusseau et Perrier, Rec.*, p. 1031 ; C.E., Sect., 12 novembre 1937, *Candille, Rec.*, p. 925.

⁷⁸¹ C.E., 11 mars 1927, *Lehoux, Rec.*, p. 322, préc. ; C.E., 24 mai 1927, *Levasseur, Rec.*, p. 600 ; C.E., 30 juillet 1930, *Surville, Rec.*, p. 874.

professeur à la Faculté des sciences de Bordeaux, que « *les retenues sur traitement sont payables à intervalles de moins d'un an et qu'ainsi la prescription quinquennale s'applique à l'action en répétition des sommes payées par l'Etat à raison des retenues non effectuées* »⁷⁸². En effet, l'ancien article 2277 du Code civil prescrivait par cinq ans « *les actions en paiement : des salaires, des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires, des loyers, des fermages et des charges locatives, des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par années ou à des termes périodiques plus courts* ». En spécifiant que le paiement des retenues sur traitement s'effectue par terme annuel, la Haute juridiction vérifie la condition de périodicité exigée pour accorder au fonctionnaire le bénéfice de la prescription quinquennale abrégée, faute de quoi le délai de droit commun de trente ans de l'ancien article 2262 du Code civil s'appliquerait. Si cette jurisprudence avantageait les agents publics, elle faisait fi des principes civilistes régissant la matière. Le paiement de l'indu, même s'il concerne des créances à terme périodique, est une obligation exécutée en capital et en principe soumise à la prescription trentenaire de droit commun.

241. Ce dernier argument a été avancé par le commissaire du gouvernement M. Lagrange dans ses conclusions sur l'arrêt *Brandon* rendu par le Conseil d'Etat le 18 juin 1937⁷⁸³. Celui-ci abandonne la jurisprudence antérieure par le considérant de principe suivant : « *la prescription de l'article 2277 du Code civil n'est pas applicable aux actions en répétition de l'indu, alors même qu'il s'agirait de la restitution de sommes qui avaient été payées par années ou à des termes périodiques plus courts* ». Pour légitimer ce revirement défavorable aux personnels des administrations publiques, les conclusions du commissaire du gouvernement en appelaient aux principes civilistes en proposant « *une thèse conforme tant à la doctrine qu'à la jurisprudence dont il serait fâcheux de s'écarter en une matière où vous avez à appliquer directement les dispositions du Code civil et non pas seulement les principes qui s'en dégagent* »⁷⁸⁴, d'autant, qu'en la matière, l'ancien article 2227 du Code civil prévoyait l'application des prescriptions du Code civil aux différentes créances des personnes, publiques, sauf dispositions légales contraires. Reproduisant *in extenso* le considérant de principe précité, le juge administratif refusait sans discontinuer l'application de l'article 2277

⁷⁸² C.E., 10 mai 1918, *Gayon*, préc.

⁷⁸³ C.E., 18 juin 1937, *Brandon*, *Rec.*, p. 608 ; *S.*, 1938, III, p. 66, concl. M. Lagrange.

⁷⁸⁴ *Ibidem*.

du Code civil aux actions en répétition des rémunérations et sommes afférentes aux traitements⁷⁸⁵ ou aux pensions⁷⁸⁶ intentées par les personnes publiques contre leurs agents

242. Historiquement, cette ligne jurisprudentielle marquait la volonté d'être en harmonie avec les principes du droit civil, mais le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte des évolutions réalisées par la Cour de cassation. La première Chambre civile a tout d'abord considéré que l'action en répétition de l'indu des trop-perçus de salaires et autres sommes relatives à la rémunération des travailleurs privés est assimilée à une « *action en paiement des salaires* » au sens de l'ancien article 2277 du Code civil⁷⁸⁷. Cette amélioration a ensuite été faite sienne par la Chambre sociale⁷⁸⁸, alors même que la première Chambre civile était revenue à une interprétation plus exégétique de l'article 2277 du Code civil. Cependant, l'extension du champ d'application de cet article ne vaut que pour « *les sommes afférentes aux salaires* ». En effet, suite à une discordance entre les Chambres civiles et la Chambre sociale de la Cour de cassation, la réunion en Chambre mixte a conduit, par un arrêt du 12 avril 2002, à considérer que la restitution des charges locatives indues est soumise au délai de droit commun de trente ans⁷⁸⁹. Par conséquent, la deuxième Chambre civile a pu décider « *que si l'action en paiement des arrérages d'une pension de réversion payables mensuellement se prescrit par cinq ans, l'action en répétition des sommes indûment versées au titre de cette pension, qui relève du régime spécifique des quasi-contrats, n'est pas soumise à la prescription abrégée de l'article 2277 du Code civil* »⁷⁹⁰. En réaffirmant, le 23 juin 2004⁷⁹¹, l'application de l'article 2277 du

⁷⁸⁵ C.E., 2 février 1940, *Colonna, Rec.*, p. 39 ; C.E., 12 juillet 1957, *Barry, Rec.*, p. 476 ; C.E., 15 octobre 1986, *Olivenstein*, n°27752, inédit ; *Dr. adm.*, 1986, n°11, comm. 552 ; C.A.A. Lyon, 17 mai 1994, *Musso*, Req. n°93LY00479, inédit ; C.A.A. Lyon, 22 février 1996, *Robin-Sclavon*, Req. n° 93LY00066, inédit ; C.A.A. Lyon, 3 avril 1998, *Pocheron*, Req. n°95LY21334, inédit ; C.A.A. Lyon, 4 décembre 2000, *Vignal*, Req. n°98LY00517, inédit. Distinguant clairement le délai quinquennal d'une créance à terme périodique (en l'espèce l'aide sociale au bénéficiaire d'une personne placée dans un établissement au titre de l'aide aux personnes âgées) du délai trentenaire d'une créance de restitution de trop-perçus (en l'espèce, la récupération de la créance d'aide sociale sur la succession du bénéficiaire) : C.E., 25 novembre 1998, *Département de la Moselle, Rec.*, p. 438 ; *Dr. adm.*, 1999, n°2, comm. 33, note C.M. ; C.E., 4 décembre 2002, *La Rosa*, Req. n°241042.

⁷⁸⁶ C.E., Sect., 11 novembre 1960, *Grandrémy, Rec.*, p. 191.

⁷⁸⁷ C. cass., 1^{ère} civ., 18 juin 1980, *CPAM c/ Rode, Bull. civ.*, I, n°193 ; *J.C.P. G.*, 1980, IV, p. 332 ; *Defrénois*, 1981, article 32682, p. 862, obs. J.-L. Aubert : « *L'article 2277 du Code civil, en prévoyant que les actions en paiement des salaires se prescrivent par cinq ans, met fin, après l'écoulement de ce délai, à toute contestation relative au paiement du salaire, qu'elle émane du salarié ou de l'employeur* ».

⁷⁸⁸ C. cass., soc., 12 janvier 1999, *Preuilh c/ Caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment, Bull. civ.*, V, n°15 ; *Dr. soc.*, 1999, n°3, p. 312, obs. C. Radé.

⁷⁸⁹ C. cass., Mixte, 12 avril 2002, *S.C.I. du 32 rue de la Seine, Bull. civ.*, Mixte, n°2 et n°3. La deuxième Chambre civile a suivi cette position concernant les restitutions de prestations de retraite complémentaire, voir C. cass., 2^{ème} civ., 16 décembre 2003, *Bull. civ.*, II, n°387 ; *D.*, 2004, p. 2686, note B. Bouloc.

⁷⁹⁰ C. cass. 2^{ème} civ., 16 décembre 2003, *Bull. civ.*, II, 306. De la même manière, lorsque la première chambre civile est compétente dans le domaine social, elle s'en remet désormais à l'interprétation de l'article 2277 du Code civil donnée par la réunion en chambre mixte. Voir C. cass., 1^{ère} civ., 21 février 2006, *Bull. civ.*, I, 98.

Code civil à l'action en restitution des salaires, la Chambre sociale est restée en dissidence. Le juge judiciaire cantonnait le bénéfice de l'article 2277 du Code civil aux actions en paiement des salaires ou aux actions assimilées, qui restaient cependant très largement entendues⁷⁹²

243. La juridiction judiciaire refusait cependant de faire bénéficier les employés travaillant pour le compte des personnes publiques de la prescription quinquennale abrégée, opposant en guise de justification, les spécificités des règles de la comptabilité publique. Amené à connaître d'un litige portant sur la restitution de salaires perçus par un employé d'un établissement public industriel et commercial, soumis au Code du travail par la loi du 26 juillet 1983, le juge judiciaire a écarté l'article 2277 du Code civil. Pour y parvenir, la Cour d'appel de Versailles a considéré que l'établissement public étant doté d'un comptable public et soumis aux règles de la comptabilité publique, l'action en répétition de l'indu exercée par l'agent comptable à l'encontre d'un membre du personnel s'inscrivait dans le cadre de la gestion des deniers publics et restait soumise à la prescription trentenaire⁷⁹³. Elle a ainsi repris une jurisprudence solidement établie dans l'ordre administratif depuis la décision *Brandon*. Sur ce point, la comparaison de la jurisprudence judiciaire avec celle de son homologue administratif en matière d'indus versés par des personnes publiques révèle « *une tendance majoritaire à la reprise pure et simple du droit administratif, sans modification ; un phénomène de reproduction* »⁷⁹⁴.

244. Paradoxalement, les juridictions administrative et judiciaire se rangeaient chacune derrière le strict respect des principes dégagés par l'autre ordre de juridiction pour parvenir à un résultat identique : garantir la protection des deniers publics au détriment de l'équité entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé. En effet, les actions en répétition de trop-perçus intentées par les personnes publiques soumises au droit de la comptabilité

⁷⁹¹ C. cass., soc., 23 juin 2004, *C.M.S.A. du Tarn-et-Garonne c/ Simon*, Bull. civ., V, n°182 ; J.C.P. E., 2005, 272, obs. P. Morvan ; Dr. soc., 2004, n°11, p. 1030, obs. C. Radé : « *Attendu que la prescription quinquennale s'applique à toute action afférente au salaire, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'une action en paiement ou en restitution de ce paiement* ».

⁷⁹² Sur ce point, voir C. Radé, « Prescription quinquennale des gains et salaires : la calme, après la tempête ? », Dr. soc., 2012, n°2, pp. 164-169, spéc. p. 167.

⁷⁹³ C.A. Versailles, 14 janvier 2010, *Maillard*, Req. n°08/09813, non publié.

⁷⁹⁴ A. Van Lang, *Juge judiciaire et droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1996, 359 p., spéc. p. 113. Il est possible d'ajouter aux domaines dans lesquels le juge judiciaire reproduit le droit administratif (*idem*, pp. 115-182) les règles relatives aux deniers publics. Le législateur donne régulièrement compétence au juge judiciaire pour connaître de litiges mettant en cause le régime des deniers publics. L'article 8 de la loi du 31 décembre 1968 autorise par exemple le juge judiciaire à apprécier la validité de l'acte d'opposition de la prescription quadriennale. Cependant, ce dernier exemple démontre que dans un même domaine, le juge judiciaire peut procéder à une reproduction mais aussi à « *une déformation du droit administratif* » (*idem*, pp. 186-197). Pour un exemple de déformation, voir

publique étaient soustraites à la prescription quinquennale prévue par l'ancien article 2277 du Code civil. Cet exemple « illustre de manière topique la volonté du juge administratif d'introduire une rupture consciente dans l'équilibre des relations de l'Administration avec ses usagers lorsque la protection des deniers publics est en cause »⁷⁹⁵.

245. L'orientation choisie par la juridiction administrative n'apparaissait alors plus soutenable. Cette divergence avait de fait été dénoncée par la doctrine qui en appelait à une évolution jurisprudentielle, estimant que « le rapprochement des jurisprudences judiciaire et administrative en matière de prescription de toute contestation relative aux salaires serait donc en harmonie avec un mouvement plus général tendant à la réduction de l'écart entre fonction publique et salariés privés »⁷⁹⁶.

246. L'alignement de la Haute juridiction administrative sur la position de la Cour de cassation s'est réalisé en plusieurs étapes. Dans un premier temps, lorsque les règles de la comptabilité publique ne bénéficiaient pas à l'administration-employeur, le droit privé de la prescription retrouvait sa prévalence. Dans l'affaire *France Télécom*, le juge administratif a ainsi décidé d'accorder le jeu de la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil à tous les personnels de l'établissement public France Télécom, « y compris ceux relevant d'un statut d'agent public ». Cette solution était justifiée par le fait que l'établissement public ne disposait pas de comptable public et qu'une société anonyme lui a été substituée par la loi du 26 juillet 1996. La prescription quadriennale des dettes publique, régissant en principe les demandes en paiement des traitements des agents publics, ne pouvait pas s'appliquer⁷⁹⁷. Cet

⁷⁹⁵ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 665.

⁷⁹⁶ J.-Y. Plouvin, « De la prescription trentenaire des créances publiques : Le cas des rémunérations des agents publics », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 531-540, spéc. p. 539. Ce mouvement de convergence entre le droit de la fonction publique et le droit du travail est aujourd'hui largement avancé. Voir D. Jean-Pierre, « La privatisation du droit de la fonction publique », *J.C.P. A.*, 2003, 1672, pp. 973-978 ; J.-M. Olivier, « La distinction du droit public et du droit privé dans le droit du travail », in J.-B. Auby et M. Freedland (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2004, pp. 69-87 ; G. Wolikow, « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *A.J.F.P.*, 2010, pp. 172-179 ; E. Marc et Y. Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit à l'activité professionnel" ? », *R.F.D.A.*, 2010, pp. 1169-1187 ; N. Font, *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2009, 644 p., spéc. pp. 461-509.

⁷⁹⁷ C.E., 11 janvier 2008, *Jusseau c/ France Télécom*, Req. n°301855, *A.J.D.A.*, 2008, p. 71, obs. C. Faivre ; voir aussi, Rép. min., n°57972, *J.O.A.N.* du 24 novembre 2009, p. 11189. Voir également, C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *M. A c/ La Poste*, Req. n°10MA03517, inédit : « Considérant que l'action de Mme A tendant à la réparation des préjudices résultant d'un blocage de sa carrière dans un corps de "reclassement", en raison des fautes commises tant par La Poste que par l'État, ainsi que d'une discrimination, n'est pas soumise au délai de prescription fixé par les dispositions précitées de l'article 2277 du code civil, qui ne s'applique qu'aux actions relatives aux rémunérations des agents publics notamment, et non à celles tendant à la réparation de préjudices de la nature de ceux dont Mme A. demande l'indemnisation à raison des fautes qu'elle invoque ; que, dès lors, La

arrêt ouvre une première brèche dans l'édifice jurisprudentiel antérieur puisque tous les salariés du secteur public ne sont pas soumis au même délai de prescription pour restituer leurs trop-perçus. Le Conseil d'Etat accepte de soumettre la demande de restitution des trop-perçus aux salariés à la prescription quinquennale abrégée, à l'instar de la Chambre sociale de la Cour de cassation.

247. Il ne restait plus qu'à adopter une solution identique pour l'ensemble des agents de droit public. Le pas fut franchi par l'arrêt *Vatin* rendu par le Conseil d'Etat le 12 mars 2010⁷⁹⁸. La Haute juridiction affirme que la prescription de l'article 2277 du Code civil « s'applique à toutes les actions relatives aux rémunérations des agents publics, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'une action en paiement ou en restitution de ce paiement ». Ce revirement attendu marque un retour aux sources de la jurisprudence administrative. Le juge administratif « se sent autorisé à infléchir l'application de la règle écrite par le recours à l'équité »⁷⁹⁹, supprimant ainsi toute disparité de traitement entre les salariés de droit privé et les agents publics. Cette égalité de traitement des travailleurs privés et publics avait déjà été par l'article 16 de la loi du 17 juin 2008. Cette dernière avait repris, en droit du travail, la jurisprudence de la Cour de cassation appliquant la prescription quinquennale aux demandes de reversement de trop-perçu de rémunération⁸⁰⁰. L'article L. 3245-1 du Code du travail, disposait que « l'action en paiement ou en répétition du salaire se prescrit par cinq ans conformément à l'article 2224 du Code civil ». C'était donc un délai quinquennal qui régissait de telles actions par renvoi au nouveau délai de droit commun de l'article 2224 du Code civil. Après la réforme de 2008, le juge administratif devrait donc poursuivre sa jurisprudence antérieure en substituant la référence à l'ancien article 2277 du Code civil par un visa de l'article 2224 du Code civil ou l'article L. 3245-1 du Code du travail.

248. Cet état du droit jurisprudentiel, déjà perturbés par de nombreuses fluctuations, n'a plus vocation à s'appliquer dans l'avenir. La jurisprudence devra prendre en compte les

Poste ne peut utilement opposer à ladite action la prescription quinquennale prévue par les dispositions de l'article 2277 du code civil dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008 ».

⁷⁹⁸ C.E., 12 mars 2010, *Vatin*, *Rec. Tab.*, p. 822 ; *B.J.C.L.*, 2010, n°5, p. 381, concl. E. Geffray ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 526, obs. E. Royer.

⁷⁹⁹ M. Combarrous, « L'équité et le juge administratif », *Justices*, 1998, n°9, pp. 77-85.

⁸⁰⁰ Voir, F. Chautard, L. Le Berre et A.-S. Maïgret-Mathiot, « Principales incidences de la réforme de la prescription en civile en droit du travail, notamment au niveau de la relation individuelle de travail », *Procédures*, 2009, n°1, pratique 1, pp. 34-36 ; B. Palli, « L'impact du nouveau droit de la prescription sur le droit du travail », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 114-117.

nouveaux délais instaurés par le législateur en droit de la fonction publique comme en droit du travail.

b) L'application de la prescription désormais étendue aux obligations quasi-contractuelles nées d'un acte créateur de droits

249. Initialement, la prescription – d'abord trentenaire puis, difficilement mais finalement, quinquennale – ne trouvait sa place, on l'a vu, que dans l'hypothèse où l'acte à l'origine de l'obligation quasi-contractuelle ne créait pas de droits au profit de son bénéficiaire. Désormais, la distinction entre les actes pécuniaires créateurs de droits et les simples erreurs de liquidation comptable ne départage plus l'application du délai de retrait et du délai de prescription. La loi de finances rectificative pour 2011⁸⁰¹ a redonné sa place à la prescription dans son domaine naturel : le droit des obligations. Elle crée une prescription spéciale applicable aux répétitions de trop-perçus versés aux agents publics insérée à l'article 37-1 dans la loi du 12 avril 2000⁸⁰². Le premier alinéa dispose 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, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ». La dernière assertion revient « *à harmoniser les règles par le milieu* »⁸⁰³ : la restitution des trop-perçus résultant d'un acte créateur de droits pourra être poursuivie au-delà de quatre mois et les versements indus résultant de simples erreurs de liquidation comptable ne sont plus répétibles par cinq ans. Le délai de deux ans choisi par le législateur cherche à concilier l'exigence de sécurité juridique assurée par la prescription et l'exigence d'exécution des obligations publiques.

⁸⁰¹ Article 94 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, *J.O.R.F.* du 29 décembre 2011, p. 22510.

⁸⁰² Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *J.O.R.F.* du 13 avril 2000, p. 5646. Sur ce point, voir S. Garaudet et S. Cottignies, « Rémunération indue. Un délai de prescription désormais unique », *Gazette des communes*, 10 décembre 2012, p. 50.

⁸⁰³ B. Arvis, « Le contentieux de la décision attribuant un avantage financier au fonctionnaire : droits des agents publics ou sauvegarde des deniers publics », *A.J.F.P.*, 2012, pp. 130-141, spéc. p. 135. Voir également, F. Contin, G. Papin et G. Thobaty, « La prescription des créances en matière administrative », *Lettre d'information juridique*, 2006, n°166, pp. 17-20, spéc. p. 20.

250. Le second alinéa prévoit toutefois que « *la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale* ». Le législateur n'a cependant pas précisé le délai applicable dans cette hypothèse. Le juge devra donc choisir entre deux solutions : soit il reprendra l'ancienne distinction selon la nature de l'acte à l'origine de l'action en répétition de l'indu, soit il optera pour l'application du délai de prescription de droit commun de cinq ans, conformément à l'arrêt *Vatin* avant la réforme du 17 juin 2008 ou en référence au nouveau délai de droit commun de l'article 2224 du Code civil⁸⁰⁴. Cette dernière solution aurait le mérite de la simplicité, en unifiant le délai de répétition, et de l'orthodoxie, dès lors que l'extinction de l'obligation procède normalement d'un délai de prescription. La prise en compte de la bonne foi de l'agent permet donc de moduler la durée du délai de prescription⁸⁰⁵. La question de la mauvaise foi de l'agent, qui aurait obtenu un avantage financier par fraude, n'est cependant pas réglée par la loi. Dans l'état antérieur de la jurisprudence, la fraude empêchait que l'acte accordant l'avantage financier soit qualifié de créateur de droits⁸⁰⁶. La solution sera-t-elle identique après l'instauration d'une prescription biennale ? En principe, la mauvaise foi n'est pas susceptible d'influer sur le jeu de la prescription⁸⁰⁷. En revanche, la fraude, qui s'en distingue par l'intention dolosive, est parfois prise en compte. Elle ne justifie pas pour autant l'exclusion de la prescription ; en droit privé, elle substitue seulement un délai d'une durée plus longue à celui normalement applicable à l'obligation en cause⁸⁰⁸ ou reporte le point de départ du délai. A propos de la prescription quinquennale, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que la fraude de l'agent public avait une influence sur le point de départ du délai. Il considère « *que le point de départ de la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 du code civil, dans sa*

⁸⁰⁴ En ce sens, B. Arvis, « Le contentieux de la décision attribuant un avantage financier au fonctionnaire : droits des agents publics ou sauvegarde des deniers publics », *A.J.F.P.*, 2012, pp. 130-141, spéc. p. 135.

⁸⁰⁵ Voir *infra* n°762-763.

⁸⁰⁶ C.E., Sect., 29 novembre 2002, *Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille*, *Rec.*, p. 414 ; *J.C.P. A.*, 2003, 1003, note D. Jean-Pierre ; *A.J.D.A.*, 2003, p. 276, chron. F. Donnat et D. Casas ; *R.F.D.A.*, 2003, p. 234, concl. G. Bachelier et note P. Delvolvé. Voir par exemple, C.E., 3 avril 2006, *S.I.V.O.M. Amana*, *Rec. Tab.*, p. 717 ; C.E., 21 mars 2011, *Commune de Saint-Arnoult-en-Yvelines*, Req. n°326024, inédit ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 920.

⁸⁰⁷ Sur ce point, voir J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, L.G.D.J., coll. *Traité*, Paris, 2005, 1374 p., spéc. pp. 1132-1133.

⁸⁰⁸ Voir par exemple, l'article L. 5422-5 du Code du travail : « *L'action en remboursement de l'allocation d'assurance indûment versée se prescrit par trois ans. En cas de fraude ou de fausse déclaration, elle se prescrit par dix ans* ». Voir également l'article L. 5422-5 du Code du travail : « *L'action en remboursement de l'allocation d'assurance indûment versée se prescrit par trois ans. En cas de fraude ou de fausse déclaration, elle se prescrit par dix ans* ».

rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée, qui est applicable aux actions en restitution de rémunérations versées par une personne publique à un agent public, est la date à laquelle la créance devient exigible ». Il ajoute que « *sauf disposition législative contraire, en cas de fraude ayant pour effet de maintenir la personne publique ou l'agent public titulaire d'un droit à paiement ou à restitution dans l'ignorance de celui-ci et de le priver de la possibilité de l'exercer, le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle l'ignorance de ce droit a cessé* »⁸⁰⁹. Cette solution devrait s'appliquer à la nouvelle prescription biennale.

251. Le dernier alinéa prévoit néanmoins une exception : « *les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux paiements ayant pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade lorsque ces paiements font pour cette raison l'objet d'une procédure de recouvrement* ». La lecture des travaux parlementaires explique les raisons de cette exception. Le ministre du Budget a réservé le problème soulevé par les fusions de corps de fonctionnaire. Ces dernières « *font parfois, malheureusement, l'objet de recours contentieux. Nous risquons donc de nous retrouver dans une situation extrêmement compliquée où, la fusion de corps ayant été annulée contentieusement des années après avoir eu lieu, des indus auraient dû être récupérés et, dans ce cas, l'administration ne pouvait plus rien récupérer, ni reconstituer de carrière* ». Il conclut qu'« *en cas de fusion de corps, nous créons une protection supplémentaire pour le cas où la fusion de corps serait annulée, afin qu'on ne puisse pas demander le reversement des indus liés à la suppression de corps annulée car, pour le coup, cela mettrait les agents dans des situations de précarité totalement indignes* »⁸¹⁰. Il faut en déduire que dans un tel cas, l'administration ne peut obtenir la restitution des sommes versées ; la disposition est particulièrement protectrice des agents publics.

252. Cette intervention législative a conduit, pendant une brève durée, à rendre la situation de l'agent public une nouvelle fois moins avantageuse que celle des salariés privés. Le remboursement des trop-perçus de ces derniers se prescrivait par cinq ans. L'état du droit, particulièrement instable en la matière, a encore changé suite au vote de la loi sur la

⁸⁰⁹ C.E., 22 mai 2013, *Vatin*, Req. n°356276, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1078, obs. R. Pigaglio.

⁸¹⁰ V. Pécresse, ministre du Budget, Débats parlementaires, Assemblée, Deuxième séance du mardi 20 décembre 2011.

sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013⁸¹¹. L'article L. 3245-1 du Code travail dispose désormais que « *l'action en paiement ou en répétition du salaire se prescrit par trois ans à compter du jour où celui qui l'exerce a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. La demande peut porter sur les sommes dues au titre des trois dernières années à compter de ce jour ou, lorsque le contrat de travail est rompu, sur les sommes dues au titre des trois années précédant la rupture du contrat* ». La différence de délai entre les travailleurs publics et privés n'est donc plus que d'une année. Ce mouvement de rapprochement des prescriptions marque une nouvelle étape dans l'amenuisement de la distinction entre le traitement en droit de la fonction publique et le salaire en droit du travail⁸¹².

253. Malgré l'acquisition de la prescription au profit de l'administration, l'agent public pourra toujours rechercher la responsabilité de l'administration afin de conserver, de manière détournée, une partie des sommes indûment versées.

2. L'atténuation de la non-acquisition de la prescription par l'engagement de la responsabilité de l'administration

254. Que la décision soit ou non créatrice de droits, le juge administratif a toujours considéré que, toute illégalité étant fautive, le versement de sommes indues est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration. Cette jurisprudence perdurera après l'unification opérée par le délai biennal de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000. La Cour de cassation admet d'ailleurs le même principe. L'erreur du *solvens* peut être constitutive d'une faute et donner lieu à réparation en cas de préjudice subi par l'*accipiens*⁸¹³.

255. Pour déterminer le préjudice réparable, le juge administratif prend en compte trois éléments⁸¹⁴. Le premier concerne la durée pendant laquelle les sommes ont été versées irrégulièrement⁸¹⁵. Plus la durée est élevée, plus le préjudice de l'agent est important. L'administration doit se rendre compte suffisamment rapidement de l'illégalité commise. Par exemple, le versement irrégulier d'un supplément familial de traitement à un agent de

⁸¹¹ Article 21-IV de la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*, *J.O.R.F* du 16 juin 2013, p. 9958.

⁸¹² Sur ce point, F. Melleray, « La rémunération des fonctionnaires. Rapport de synthèse », *J.C.P.A.*, 2009, 2019, pp. 74-76.

⁸¹³ Voir par exemple C. cass., soc., 17 octobre 1996, *Bull. civ.*, V, n°328.

⁸¹⁴ Voir B. Arvis, « Le contentieux de la décision attribuant un avantage financier au fonctionnaire : droits des agents publics ou sauvegarde des deniers publics », *A.J.F.P.*, 2012, pp. 130-141, spéc. pp. 139-140.

⁸¹⁵ C.E., 1^{er} juillet 1904, *Nivaggioni, Rec.*, p. 536 ; S., 1904, III, p. 121, note M. Hauriou.

l'éducation nationale pendant plus de trois ans justifie une indemnité égale à 40% du montant global des sommes demandées par état exécutoire à l'agent⁸¹⁶. Une durée de douze ans constitue « *une irrégularité prolongée* » de telle sorte que le montant alloué au requérant est quasiment égal aux sommes demandées par l'administration⁸¹⁷.

256. Les deuxième et troisième critères sont liés ; ils reposent sur le comportement de l'agent et de l'administration. L'irrégularité ne doit pas résulter du comportement de l'agent mais d'une négligence de l'administration dans l'appréciation de la situation de l'employé. Partant, l'administration commet une faute lorsque, informée par l'agent de son changement de situation familiale lui supprimant le droit à une indemnité pour enfant à charge, continue à lui verser les sommes illégales pendant trente mois⁸¹⁸. Mais le juge prend en compte « *les circonstances de l'affaire [...] et la bonne foi de l'intéressé* ». Il peut donc y avoir un partage de responsabilité si l'agent concourt au versement des sommes illégales car « *il appartient aux agents publics de s'informer des textes qui leur sont applicables et de ne pas accepter implicitement le maintien de situations illégales* »⁸¹⁹. Par exemple, la non-transmission par l'agent de sa nouvelle situation matrimoniale conduisant l'administration à poursuivre les versements illégaux constitue « *une faute de la part de l'intéressé de nature à atténuer la responsabilité de l'administration* »⁸²⁰. Le comportement de l'agent public peut exceptionnellement effacer l'attitude fautive de l'administration. Ainsi, le versement irrégulier d'une indemnité pour cherté de vie pendant deux ans résulte « *d'une simple erreur et n'a pas le caractère d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat* », en raison d'une pièce fournie par l'agent pouvant légitimement laisser supposer qu'il y avait droit⁸²¹. Cette possibilité d'engager la responsabilité du *solvens*, parfois présentée comme une spécificité du droit public⁸²², se retrouve également dans la jurisprudence de la Cour de cassation⁸²³.

⁸¹⁶ C.A.A. Lyon, 22 février 1996, *Robin-Sclavon*, Req. n°93LY00066, inédit. Pour un préjudice d'un montant équivalant aux sommes indues, voir C.E., 7 février 1986, *Giustiniani*, Req. n°53694, inédit.

⁸¹⁷ C.E., 30 septembre 1942, *Frayon*, Rec., p. 266. Le montant du préjudice est parfois égal au montant des trop-perçus, voir C.E., 11 juin 2003, *Tricoire*, Req. n°227073, inédit.

⁸¹⁸ C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc.

⁸¹⁹ D. Jean-Pierre, note sous C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille*, préc. Pour des exemples, voir T.A. Nancy, 19 avril 2011, *Louis*, Req. n°0900979 ; A.J.D.A., 2011, p. 1456 ; C.A.A. Nantes, 9 décembre 2011, *Gaudin*, Req. n°10NT01478, inédit ; A.J.F.P., 2012, p. 141.

⁸²⁰ C.E., 17 février 2010, *Patrick A.*, Req. n°316347, inédit.

⁸²¹ C.E., 24 mai 1927, *Levasseur*, Rec., p. 600.

⁸²² R. Odent, *Cours de contentieux administratifs*, Tome II, Les Cours de Droit, Paris, 1979-1981, rééd., Dalloz, Paris, 2007, 783 p., spéc. p. 33. *Contra* P. Amsselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 5-37, spéc. p. 7, note 4.

⁸²³ Voir par exemple, C. cass., 1^{ère} civ., 18 juillet 1979, *Bull. civ.*, I, n°219 ; *D.*, 1980, p. 172, note M. Vasseur.

257. Depuis la loi de finances rectificative pour 2011, sous réserve des exceptions mentionnées par le législateur, la prescription biennale est désormais seule applicable aux répétitions des trop-perçus des agents publics. Plus généralement, l'ensemble des obligations quasi-contractuelles sont soumises à la prescription. L'exemple de la récupération des aides d'Etat versées en méconnaissance des règles du droit de l'Union européenne en est une seconde illustration.

B. L'EXEMPLE DES AIDES D'ETAT CONTRAIRES AU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

258. Comme ont pu l'affirmer certains auteurs, la portée de « *l'arrêt Soulier rendu par la Section du contentieux du Conseil d'Etat le 6 novembre 2002 bouleverse profondément le régime juridique des aides publiques* »⁸²⁴. Avant cette décision, la nature des actes octroyant des subventions publiques aux entreprises était tributaire de leur caractère reconnaissant ou attributif⁸²⁵. Désormais, toutes les aides publiques sont *a priori* des mesures pécuniaires créatrices de droits soumises aux principes fixés par les décisions *Ternon* et *Coulibaly*⁸²⁶. Cependant, nombre d'entre elles tombent dans le champ d'application des règles du droit de l'Union européenne relatives aux aides d'Etat définies comme « *tout avantage accordé au moyen de ressources d'Etat et dont il est établi qu'il n'aurait pas été accordé aux conditions du marché* »⁸²⁷. Les Traités fondateurs prohibent en principe de telles aides en raison des risques qu'elles font peser sur l'impératif de concurrence libre et non faussée garanti par le marché intérieur. Pour être légalement attribuées, l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose aux Etats de notifier le projet d'aide à la Commission européenne avant de la dispenser. Celle-ci se prononce sur sa comptabilité au regard des règles de la concurrence. Tant que la Commission n'a pas fourni de réponse, une obligation de

⁸²⁴ S. Perdu, « Le retrait des aides publiques. A propos d'un revirement de jurisprudence », *Dr. adm.*, 2003, n°7, chron. 13, pp. 10-13.

⁸²⁵ Voir par exemple, pour des décisions attributives, C.E., 10 juillet 1957, *Commune de Larrazet, Rec.*, p. 460 ; C.E., 8 juin 1985, *Syndicat intercommunal de Mavana, Rec.*, p. 28 ; C.E., 25 juillet 1986, *Société Les Grandes Distilleries « Les fils d'Auguste Perreux »*, *Rec.*, p. 79 ; C.E., 29 mai 1996, *Secrétaire d'Etat à la mer, Rec.*, p. 805. Sur cette question, voir S. Deliancourt et C. Lantaro, « Les conditions d'octroi et de retrait d'une décision attribuant une subvention », *B.J.C.L.*, n°11, 2010, pp. 738-741.

⁸²⁶ Même si le Conseil d'Etat paraît avoir limité la création de droits acquis résultant d'une subvention. Voir C.E., 5 juillet 2010, *Chambre de commerce et de l'industrie de l'Indre, Rec.*, p. 306 : « *Considérant que l'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire ; que toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention* ».

⁸²⁷ J.-C. Gautron, *Droit européen*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2012, 14^{ème} éd., 346 p., spéc. p. 254.

« standstill » échoit à l'Etat, lui interdisant de procéder au versement de l'aide. Toute violation de l'une de ces règles de procédure (notification ou obligation de « standstill ») entraîne l'illégalité de l'aide.

259. Il convient cependant de ne pas confondre l'aide incompatible et l'aide illégale. La déclaration de compatibilité est une compétence exclusive de la Commission ; cette dernière détermine la validité de l'aide au fond. En revanche, l'effet direct reconnu à l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, autorise le juge national, dans son office communautaire, à prononcer l'illégalité lorsqu'il constate la violation d'une obligation procédurale⁸²⁸. Lorsque l'aide publique est qualifiée d'aide illégale, l'Etat membre doit satisfaire à l'exigence de récupération de l'aide, qu'elle soit ordonnée par la Commission saisie par un concurrent ou, en l'absence d'une telle décision, par le juge national. Or, en droit national, « *fondues dans les grands chapitres du droit administratif, les règles applicables aux aides publiques [ne sont] pas aisément identifiables* »⁸²⁹. *A priori*, le régime de sortie de vigueur des décisions administratives s'applique aux aides publiques. Parce qu'elles sont désormais allouées par des actes créateurs de droits⁸³⁰ conformément à l'arrêt *Soulier*, leur retrait, et par suite leur récupération, ne devrait être possible que dans le très court délai de quatre mois de la jurisprudence *Ternon*. La Cour de Luxembourg, consciente des obstacles à l'effectivité du droit de l'Union européenne posés par ces délais, a décidé que les procédures de recouvrement du droit interne doivent être écartées dans de pareilles hypothèses⁸³¹ ; l'Etat ne peut exciper des délais nationaux de retrait pour se soustraire aux exigences de récupération⁸³².

⁸²⁸ C.J.C.E., 21 novembre 1991, *F.N.C.E. Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Aff. C-354/90.

⁸²⁹ D. Berlin, « Le contrôle des aides d'Etat. Au carrefour des droits », in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis. Au carrefour des droits*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 251-292, spéc. p. 253.

⁸³⁰ Les aides peuvent aussi résulter d'un contrat administratif. Dans ce cas, la récupération de l'aide illégale nécessitera que l'administration constate elle-même la nullité du contrat. Un concurrent évincé pourra demander au juge la nullité du contrat sur le fondement de la jurisprudence *Tropic*. Sur cette question, voir M. Le Roy, « Récupérer une aide publique », *R.D.P.*, 2009, pp. 1007-1035, spéc. pp. 1013-1016.

⁸³¹ C.J.C.E., 2 février 1989, *Commission c/ Allemagne*, Aff. 4-87.

⁸³² Voir par exemple, C.J.C.E. 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz*, Aff. C-24/95 ; *D.*, 1998, p. 258, note J.-C. Fourgoux.

260. Adoptant « *une jurisprudence résolument offensive, traduisant le souci de ne pas être un simple exécutant de la règle communautaire ni un spectateur passif de son évolution, mais bien un acteur de son amélioration* »⁸³³, le Conseil d'Etat a toutefois obtenu une atténuation de l'obligation de restitution de l'aide en posant une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union Européenne⁸³⁴. Celle-ci a jugé que, si l'Etat dispensateur n'a pas respecté la procédure de notification, mais que la Commission, saisie par un concurrent, a déclaré l'aide compatible, il n'est plus nécessaire de demander la restitution⁸³⁵. En effet, cette situation amenait l'Etat à exiger le reversement des sommes accordées à une entreprise pour ensuite, une fois assuré de la compatibilité de l'aide, les lui reverser. Pour éviter ces complications inutiles, l'avantage indu sera simplement restitué par le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité. La Cour a légitimement cherché à « *préserver la concurrence, et non uniquement [à] contrôler les interventions unilatérales des Etats membres* »⁸³⁶.

261. Le champ d'application de l'obligation de restitution a donc été réduit et ne demeure que dans deux hypothèses. La première, et la plus classique, résulte d'une aide à la fois illégale et incompatible, ou tout au moins, dont la compatibilité n'est pas déterminée. La seconde, récemment dégagée par la Cour de Justice⁸³⁷, repose sur l'annulation par le juge communautaire d'une décision de compatibilité de la Commission. La rétroactivité de l'annulation a pour conséquence de rendre l'aide illégale. En effet, celle-ci a été exécutée alors que sa compatibilité est censée n'avoir jamais existé. Cette dernière situation place le bénéficiaire de l'aide dans une situation d'insécurité juridique accrue. Pour tirer les conséquences de l'annulation communautaire, un concurrent pourra saisir le juge national afin que celui-ci enjoigne l'Etat de demander le reversement de l'aide illégale. Si les principes d'effectivité et d'équivalence interdisent aux administrations de se prévaloir des règles de retrait des décisions créatrices de droits, l'autonomie institutionnelle et procédurale conférée aux Etats membres permet d'encadrer l'obligation de récupération des aides indues. C'est pourquoi, selon D. Ritleng, « *il ne faudrait pas conclure de ces solutions qu'aucune limite temporelle au retrait d'un acte pris en violation du droit communautaire ne saurait*

⁸³³ M. Collet, « Le juge administratif et le contrôle des aides d'Etat : de la réception à l'instrumentalisation du droit communautaire ? », *R.D.P.*, 2009, pp. 1311-1339, spéc. p. 1316.

⁸³⁴ C.E., 29 mars 2006, *Centre d'exploitation du livre français (C.E.L.F.)*, *Rec.*, p. 173 ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 1396, note A. Cartier-Bresson ; *Dr. adm.*, 2006, n°6, comm. 112, note M. Bazex et S. Blazy.

⁸³⁵ C.J.C.E., 12 février 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)*, Aff. C-199/06.

⁸³⁶ A. Cartier-Bresson, note sous C.J.C.E., 12 février 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)*, Aff. C-199/06 ; *B.J.C.L.*, 2008, n°5, p. 318.

⁸³⁷ C.J.C.E., 12 février 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)*, préc.

légitimement être imposée par le droit national. Ce serait sacrifier la sécurité juridique »⁸³⁸. Le droit dérivé de l'Union Européenne a d'ailleurs établi une limite au pouvoir de la Commission en considérant que les aides d'Etat versées pendant dix ans sont assimilées à des aides existantes⁸³⁹ et ne sont plus récupérables. L'article 15 du règlement n°659/1999 du 22 mars 1999 relatif à la procédure de contrôle des aides d'Etat établit ainsi un délai de prescription décennale⁸⁴⁰ de l'obligation de restitution de l'indu communautaire, dont le délai commence à courir « *le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire, à titre d'aide individuelle ou dans le cadre d'un régime d'aide* »⁸⁴¹.

262. Le droit français n'a rien prévu d'équivalent pour restreindre les demandes de restitutions émanant de l'Etat lorsque celui-ci a été condamné par le juge national. Dans l'affaire *C.E.L.F.*, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice⁸⁴², le Conseil d'Etat a refusé d'appliquer le délai décennal aux actions en restitution de l'Etat en considérant que le règlement de procédure n°65/1999 a pour « *seul objet de régir les procédures engagées devant la Commission en matière d'aides d'Etat et reste sans effet direct en droit interne* »⁸⁴³. Pourtant, comme le souligne A. Cartier-Bresson, « *un refus aussi catégorique d'envisager la prescription de la récupération des aides d'Etat devant le juge national soulève des interrogations au regard du principe de sécurité juridique, que le règlement de 1999 entend précisément protéger à travers la prescription décennale* »⁸⁴⁴. L'auteur poursuit en mettant en exergue les inconvénients pratiques d'une telle solution : « *Une aide illégale versée depuis*

⁸³⁸ D. Ritleng, « Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire », in J. Schwarze (dir.), *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen. Analyses de droit comparé*, Bruylant, coll. Administrative Law, Bruxelles, 2010, pp. 251-270, spéc. p. 265.

⁸³⁹ « *Par aide existante, on entend traditionnellement une aide en vigueur avant l'application du traité, ou déjà autorisée par la Commission, ou entrant dans le cadre d'un régime d'aides déjà autorisé par la Commission* » (J.-M. Belorgey, « La sécurité juridique des décisions d'octroi d'aides publiques au regard du droit communautaire », *A.J.D.A.*, 2000, pp. 371-381).

⁸⁴⁰ Il faut noter que « *le règlement de procédure ajoute cependant un élément favorable pour les Etats membres pourvoyeurs et pour les bénéficiaires : un délai de prescription de dix ans est désormais instauré (article 15), alors que le Tribunal de première instance avait précédemment refusé, en l'absence de dispositions réglementaires en ce sens, toute idée de prescription en matière d'actions de la Commission à l'égard des aide accordée sans autorisation* » (J.-M. Belorgey, « La sécurité juridique des décisions d'octroi d'aides publiques au regard du droit communautaire », préc., p. 375). Voir T.P.I.C.E., 15 septembre 1998, *Breda Fucine et E.F.I.M. c/ Commission*, Aff. jointes T-126/96 et T-127/96.

⁸⁴¹ Règlement C.E. n°659/1999 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité C.E., *J.O.U.E.* du 27 mars 1999, p. 1.

⁸⁴² C.J.C.E., 5 octobre 2006, *Transalpine Öellitung in Öesterich*, Aff. C-368/04, § 34 et 35.

⁸⁴³ C.E., 29 mars 2006, *Centre d'exploitation du livre français (C.E.L.F.)*, préc. Dans ses conclusions sur le jugement d'appel ayant donné lieu à cet arrêt, le commissaire du gouvernement P. Trouilly relevait déjà que « *la prescription de 10 ans prévue par ce texte est applicable aux pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide, alors que le litige qui vous est soumis se rattache à la problématique de l'éventuelle récupération de l'aide par l'Etat* » (P. Trouilly, concl. sur C.A.A. Paris, 5 octobre 2004, *ministre de la Culture et de la Communication c/ C.E.L.F.*, Req. n°01PA02717 ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 260).

⁸⁴⁴ A. Cartier-Bresson, note sous C.E., 29 mars 2006, *C.E.L.F.*, préc.

plus de dix ans, reconnue ensuite compatible par la Commission, pourrait en l'absence de règle de prescription, faire l'objet de récupération devant le juge national, dans le cas où la décision de la Commission aurait été annulée par le Tribunal de première instance »⁸⁴⁵. Bien que le Conseil d'Etat ne l'ait pas précisé dans l'arrêt *C.E.L.F.*, en l'absence de dispositions spéciales, il faut considérer que le délai de prescription trentenaire de l'ancien article 2262 du Code civil s'applique à ces actions en répétition de l'indu. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, une telle situation serait désormais régie par le délai quinquennal en vertu de l'article 2224 du Code civil. Ce nouveau délai est donc plus court que celui applicable aux actions en répétition de l'indu intentée par la Commission. Ce paradoxe devrait amener le législateur national à réfléchir à une éventuelle harmonisation des délais applicables aux obligations de restitutions des sommes perçues en méconnaissance du droit de l'Union européenne⁸⁴⁶.

263. Finalement, lorsque le droit de l'Union européenne écarte les dispositions nationales spécifiques au retrait des actes administratifs, l'obligation de répéter les aides d'Etat illégalement perçues reste soumise à un délai de prescription, communautaire ou national, afin de garantir la sécurité juridique des destinataires de l'aide.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

264. La prescription présente un objet propre. Elle se différencie d'abord du délai de recours, autrement appelé délai de forclusion dans le langage processualiste. Ainsi que le relevait C. Debbasch, « *alors qu'il n'existe pas, en principe, dans la procédure civile, un délai d'introduction de l'instance principale, la loi a fixé, en matière administrative, un délai au-delà duquel la demande principale est irrecevable* »⁸⁴⁷. Celui-ci est donc le délai de droit commun éteignant le droit d'action du justiciable. En droit public, la prescription ne se confond pas avec ce délai de recours. Ce constat transparait à travers plusieurs éléments dont les plus décisifs sont la détermination de l'autorité compétente pour régler les délais de recours et les délais de prescription ainsi que l'analyse de la portée du privilège de la décision unilatérale en matière financière. D'une part, en vertu de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour déterminer les règles portant sur « *les obligations civiles et*

⁸⁴⁵ *Ibidem*.

⁸⁴⁶ Sur les contraintes imposées au législateur national par le droit de l'Union, voir *infra* n°666-671 et n°676-681.

⁸⁴⁷ C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 467 p., spéc. pp. 297-298.

commerciales » alors que la réglementation des règles de procédure contentieuse appartient au pouvoir règlementaire. En consacrant l'exclusivité de la compétence législative à l'égard des délais de prescription, la jurisprudence démontre que la prescription extinctive touche au droit et non simplement à l'action. D'autre part, l'analyse du privilège de la décision unilatérale en matière financière permet de préciser l'objet substantiel de la prescription. Le caractère exécutoire, susceptible d'exécution forcée, des titres de perception en matière pécuniaire, dispense l'administration de saisir le juge pour obtenir le paiement de ses obligations. Cette procédure n'étant pas assimilable à une action en justice, il faut en conclure que la prescription atteint l'exigibilité de l'obligation, c'est-à-dire la faculté de demander de demander au débiteur le paiement de sa dette.

265. La prescription se distingue ensuite du délai de retrait des actes administratifs. Le privilège de la décision unilatérale s'accompagne de la faculté de retirer de l'ordonnancement juridique les actes administratifs légaux ou illégaux. Ce pouvoir de retrait est le plus souvent encadré dans la limite temporelle du délai de retrait. Lorsque l'adoption d'un acte administratif illégal a fait naître une obligation au profit de l'administration, le délai de retrait a pu évincer le jeu de la prescription. Le droit positif consacre désormais un délai de prescription à chaque fois que sont en cause de telles obligations, confirmant que la prescription constitue le délai extinctif naturellement applicable à une obligation.

CONCLUSION DU TITRE I

266. L'identification de la prescription extinctive des obligations en droit public impose d'abord de dépasser le caractère hétérogène des prescriptions que l'on y retrouve. Malgré la multiplication des délais extinctifs, il est possible d'appréhender la prescription extinctive de manière unitaire. Notion qui transcende la division des branches du droit, la prescription extinctive présente, en droit public, la même caractéristique principale que toute autre prescription. Malgré son ancrage dans le droit des finances publiques, qui a un temps pu écarter l'institution au profit de déchéances budgétaires au fonctionnement plus strict que la prescription, l'institution apparaît aujourd'hui comme une garantie de la sécurité juridique. En consacrant une situation de fait trop longtemps restée contraire au droit en raison de l'inaction d'un créancier, la prescription assure la stabilité autant que la prévisibilité du rapport administratif grâce à l'effet extinctif du temps.

267. L'étude de la prescription des obligations en droit public permet ensuite de préciser son objet exact. Si le droit privé est encore animé par une controverse portant sur la question de savoir ce qu'atteint la prescription – l'obligation et/ou l'action – l'analyse de l'institution en droit public révèle que la prescription a un objet substantiel. Elle doit à ce titre être distinguée du délai de forclusion enserrant temporellement l'action du justiciable, comme du délai de retrait dont dispose l'administration pour revenir sur l'illégalité de ses actes. La prescription constitue alors, ainsi que le rappelle l'article 1234 du Code civil, un mode d'extinction des obligations ; extinction toutefois limitée à l'exigibilité de l'obligation, c'est-à-dire à la faculté de demander son paiement. Ceci explique plusieurs éléments du régime de la prescription extinctive, dont la faculté laissée au débiteur d'exécuter son obligation prescrite sans que ce paiement ne soit pour autant indu. En effet, malgré la nécessité d'une telle institution, indispensable à la garantie de la sécurité juridique, l'exécution des obligations publiques, nécessaire à l'intérêt général, doit demeurer le principe. L'identification de la prescription réalisée, il convient de déterminer si la temporalité juridique des rapports administratifs est identique à celle des rapports entre particuliers. En d'autres termes, il faut préciser le champ d'application de la prescription extinctive des obligations en droit public.

TITRE II – LE CHAMP D’APPLICATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

268. L’étude des diverses prescriptions en droit public a permis d’identifier, au-delà de leur hétérogénéité, une notion fondée sur la sécurité juridique, éteignant, après un certain délai d’inaction, l’exigibilité d’une obligation afin de stabiliser une situation de fait contraire au droit. La détermination du fondement de la prescription, outre la mise à jour d’une notion unitaire, permet également d’identifier le champ d’application de la prescription extinctive. Celui-ci renvoie à deux questions différentes.

269. Il convient tout d’abord de circonscrire le champ d’application matériel de la prescription extinctive. Si en droit privé, certains droits échappent à la prescription⁸⁴⁸, l’ensemble des droits personnels, c’est-à-dire des obligations, sont prescriptibles. La prescription extinctive des obligations en droit public a-t-elle un champ d’application aussi étendu ? En d’autres termes, certaines obligations seraient-elles imprescriptibles en raison des finalités d’intérêt général propres au droit public ? La question mérite d’autant plus d’être posée que, sorti du champ des obligations, le droit public connaît certains domaines d’imprescriptibilité qui lui sont propres. Ces « zones » spécifiques d’imprescriptibilité peuvent-elles avoir une influence sur la prescriptibilité des obligations ? Cette question amène à nouveau à revenir au fondement de l’institution. L’essor de la sécurité juridique conduit à développer le champ d’application matériel de la prescription extinctive, sans toutefois que la totalité des obligations y soit soumise (Chapitre 1).

270. Il faut ensuite préciser le champ d’application temporel de la prescription. Cette question est d’une particulière importance pratique en raison des interventions législatives réitérées conduisant à remplacer ou à créer un délai de prescription. En allongeant ou en abrégant un délai, le législateur ne détermine pas toujours les faits susceptibles d’être régis par la loi de prescription nouvelle. Il faut alors en revenir aux solutions générales de conflits. A nouveau, l’impératif de sécurité juridique joue un rôle prépondérant dans les règles gouvernant l’application dans le temps des règles de prescription (Chapitre 2).

⁸⁴⁸ Voir sur ce point, A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. pp. 95-109.

CHAPITRE 1 – LE CHAMP D’APPLICATION MATÉRIEL DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE

271. La prescription est une notion à vocation générale qui se retrouve dans l’ensemble des branches du droit. La question de son champ d’application en droit public, dans une étude circonscrite au droit des obligations, conduit à rechercher si certaines obligations seraient situées hors du champ d’application de la prescription. Cela revient à vérifier s’il existe des obligations imprescriptibles. L’étude du droit positif impose une réponse nuancée. De même qu’en droit privé, toutes les obligations sont normalement susceptibles d’être soumises à la prescription. Cette place croissante de la prescription s’explique par son fondement, à savoir la sécurité juridique, considérablement développée en droit public. En dehors du droit des obligations, subsistent cependant des îlots d’imprescriptibilité spécifiques au droit public. L’influence de ces domaines d’imprescriptibilité sur le champ d’application de la prescription extinctive est variable. Si l’imprescriptibilité des pouvoirs administratifs, en net recul, n’a pas d’influence sur les obligations (Section 1), l’imprescriptibilité du domaine public provoque celle de certaines obligations (Section 2).

SECTION 1 – L’ABSENCE D’INFLUENCE DE L’IMPRESCRIPTIBILITÉ DU POUVOIR ADMINISTRATIF SUR LES OBLIGATIONS

272. Avant d’aborder le rapport entre la prescription extinctive des obligations et l’imprescriptibilité du pouvoir administratif, une précision terminologique s’impose à titre liminaire. La doctrine fait le plus souvent référence à l’imprescriptibilité des compétences des personnes publiques plutôt qu’à celle de leur pouvoir. Le caractère polysémique du terme de compétence dans le langage juridique, invite à préciser l’acception qui sera retenue. La définition la plus courante est marquée par l’empreinte de L. Duguit. Ce dernier a utilisé le terme de compétence comme « *concept de substitution* »⁸⁴⁹ au droit subjectif. La compétence, confondue avec le pouvoir, est définie comme « *le pouvoir légal de faire des actes juridiques* »⁸⁵⁰. La doctrine moderne retient majoritairement cette définition, assimilant

⁸⁴⁹ O. Beaud, « Compétence et souveraineté », in Travaux de l’A.F.D.A., *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, pp. 5-32, spéc. p. 22.

⁸⁵⁰ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome I, De Boccard, Paris, 1927, 3^{ème} éd., 763 p., spéc. p. 355. Pour l’auteur, capacité et compétence sont identiques. Simplement, « *dans la terminologie du droit public, on emploie plutôt le mot compétence, qui est pris cependant parfois au sens large. Mais en réalité le mot compétence dans son sens restreint et le mot capacité exprime la même chose* » (*ibidem*). En partant de la même

compétence et pouvoir⁸⁵¹. On retiendra plutôt la définition proposée par J. Combacau selon laquelle la compétence est le domaine dans lequel s'exerce le pouvoir⁸⁵².

273. Sous ces réserves, les pouvoirs de l'administration sont souvent présentés comme échappant à toute prescription⁸⁵³. La doctrine avance qu'il ne peut en aller autrement en raison du caractère permanent de l'administration. Selon la doctrine, il ne peut en aller autrement en raison du caractère permanent de l'administration. Cette présentation doit être nuancée dans la mesure où l'essor de la sécurité juridique a permis un développement sensible de la prescriptibilité des pouvoirs administratifs. Le domaine de la répression administrative, en ce qu'il connaît un spectaculaire développement de la prescription, est un bon indicateur de ces évolutions (A). Seul le pouvoir de police administrative demeure imprescriptible, sans pour autant que cela fasse obstacle à la prescriptibilité des obligations légales dont l'exécution résulte de l'exercice de ce pouvoir (B).

§ 1 – Le recul de l'imprescriptibilité du pouvoir de répression administrative

274. La répression administrative a longtemps été présentée comme un domaine gouverné par le principe d'imprescriptibilité⁸⁵⁴. La lente évolution du droit positif autorise désormais à renverser cette présentation. La quasi-totalité des pouvoirs répressifs de l'administration est soumise à la prescription extinctive. Ce changement de perspective s'explique par l'influence

analyse G. Jèze distinguera plus nettement les deux concepts, le régime de la compétence, propre au droit public, étant conditionné par le fonctionnement régulier des services publics (Voir G. Jèze, « Essai d'une théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français », *R.D.P.*, 1923, pp. 58-76).

⁸⁵¹ Voir par exemple F.-P. Benoît, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. pp. 469-477. L'auteur distingue la compétence de l'autorité administrative, définie comme « l'aptitude conférée [à un agent administratif] à faire certains actes juridiques au nom de la collectivité administrative et sur un territoire déterminé » (*idem*, p. 470), des attributions de l'agent entendues comme « l'ensemble des tâches matérielles qui lui sont conférées. A la différence de la compétence qui est essentiellement une aptitude, les attributions se définissent donc plutôt comme un certain fait » (*idem*, p. 474). Reprenant la même distinction, voir J. Moreau, *Droit administratif*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 1989, 569 p., spéc. p. 100 ; P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 634 p., spéc. p. 19.

⁸⁵² J. Combacau, « Conclusions générales », in *Les compétences de l'Etat en droit international*, Pedone, Paris, 2006, pp. 301-318, spéc. p. 306 : « La compétence, quand on veut bien la distinguer du pouvoir avec lequel elle fait couple, est une notion purement négative, qui suggère l'idée de limite : une autorité détient un pouvoir qu'elle peut exercer dans les limites de sa compétence ».

⁸⁵³ Voir G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 25-33, spéc. p. 33 ; B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2007, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 379 ; B. Plessix, « La compétence et le temps », in Travaux de l'A.F.D.A., *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, pp. 51-68.

⁸⁵⁴ En ce sens, J. Mourgeon, *La répression administrative*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1967, 643 p., spéc. pp. 356-361 ; G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 464 p., spéc. pp. 293-296.

du droit pénal sur le droit administratif répressif⁸⁵⁵. A un degré de généralité élevé, la répression administrative ne diffère pas de la répression pénale ; toutes deux assurent le maintien de la discipline au sein d'une institution. La juridictionnalisation d'une partie de la répression administrative, donnant seule compétence à une juridiction pour prononcer la sanction, a constitué un terrain propice au développement des principes du droit pénal (A). Même lorsque la sanction est prononcée directement par l'administration, l'influence du droit pénal subsiste (B). Ce faisant, la prescription a progressivement gagné l'ensemble de la répression administrative.

A. LA REPRESSION ADMINISTRATIVE JURIDICTIONNALISEE

275. L'acceptation de la prescription en droit pénal a eu un impact considérable sur l'évolution de la répression administrative. La structure du contentieux administratif comprend un contentieux dit de la répression⁸⁵⁶ ou des poursuites⁸⁵⁷, proche de celui relevant du juge pénal. Ainsi, les juridictions administratives sont compétentes « *en vue de l'infliction aux personnes qui en font l'objet des sanctions justifiées par le caractère répréhensible de leur comportement* »⁸⁵⁸. Ce contentieux répressif est un terrain favorable à la réception des principes du droit pénal, en particulier celui de la prescription.

276. La matière financière fournit un exemple de cette compétence répressive. La Cour de discipline budgétaire et financière est ainsi compétente pour prononcer des amendes à l'encontre des ordonnateurs et des comptables coupables des fautes prévues par les textes⁸⁵⁹. Néanmoins, elle ne peut plus être saisie « *après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre* »⁸⁶⁰.

277. L'exemple le plus significatif de la compétence répressive des juridictions administratives est certainement celui de la police de la conservation garantissant l'intégrité

⁸⁵⁵ Voir sur ce point G. Eveillard, « Droit administratif et droit pénal », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 651-705, spéc pp. 682-691.

⁸⁵⁶ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1^{ère} éd., rééd., L.G.D.J., 1989, 675 p., spéc. pp. 600-602.

⁸⁵⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13^{ème} éd., 1540 p., spéc p. 250.

⁸⁵⁸ *Ibidem*.

⁸⁵⁹ Voir les articles L. 313-1 à L. 313-14 du Code des juridictions financières.

⁸⁶⁰ Article L. 314-2 du Code des juridictions financières.

matérielle du domaine public conformément à son affectation. Cette protection est essentiellement assurée par les contraventions de grande voirie relevant de la compétence du juge administratif. Les contraventions de voirie routière, relevant de l'ordre judiciaire et limitées au domaine public routier, constituent une protection complémentaire. La nature du régime de protection du domaine public fait cependant débat au sein de la doctrine. Les auteurs assimilent majoritairement la police de la conservation à une répression de type pénal⁸⁶¹. Cet amalgame résulte de la proximité du régime des contraventions de grande voirie et de voirie routière avec celui des poursuites pénales. Ces mêmes auteurs relèvent cependant qu'il existe des différences non négligeables⁸⁶², telle l'absence d'opportunité des poursuites obligeant l'administration à poursuivre le contrevenant⁸⁶³, sauf motif d'intérêt général⁸⁶⁴. Une autre partie de la doctrine préfère rattacher les contraventions de grande voirie à la répression administrative⁸⁶⁵. Enfin, une position intermédiaire parfois adoptée reconnaît à ces contraventions « *un caractère sui generis* »⁸⁶⁶ ou les classe dans « *un espace intermédiaire* »⁸⁶⁷ entre la répression administrative et la répression pénale.

278. Sur le plan de la prescription, le régime d'une contravention de grande voirie ou d'une contravention de voirie routière est assimilable à celui des poursuites pénales. La compétence du juge pénal en matière de contraventions de voirie routière a facilité l'assimilation de cette répression administrative au droit pénal. Le juge judiciaire, traitant ces contraventions comme toute contravention pénale, leur applique logiquement la prescription d'un an de l'action publique prévue par l'article 9 du Code de procédure pénale⁸⁶⁸. En matière de contravention

⁸⁶¹ Voir en ce sens, R. Bonnard, *Des contraventions de grande voirie*, Cadoret, Bordeaux, 1904, 248 p., spéc. p. 35 ; M. Waline, note sous C.E., 1^{er} mars 1967, *Lescot, Rec.*, p. 101 ; *R.D.P.*, 1968, p. 175 ; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tome II, L.G.D.J., Paris, 2011, 14^{ème} éd., 686 p., spéc. p. 205 ; P. Godfrin et M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 10^{ème} éd., 743 p., spéc. p. 211 : « *L'élément le plus original de cette police spéciale réside dans les contraventions de grande voirie, véritables sanctions pénales prononcées par les juridictions administratives* » ; N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 688 p., spéc. p. 221 : « *Les contraventions de grande voirie constituent des infractions de nature pénale* ».

⁸⁶² Voir par exemple, D. Ledain, « Une infraction pénale atypique : la contravention de grande voirie », in S. Niquèze (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, pp. 62-82.

⁸⁶³ C.E., Sect., 23 février 1979, *Association "Les amis du chemin de ronde"*, *Rec.*, p. 75.

⁸⁶⁴ C.E., 30 septembre 2005, *Cacheux, Rec.*, p. 407 ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 2469, concl. P. Colin.

⁸⁶⁵ J. Mourgeon, *La répression administrative*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1967, 643 p., spéc. pp. 191-195.

⁸⁶⁶ G. Eveillard, « Droit administratif et droit pénal », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 651-705, spéc. pp. 658-659.

⁸⁶⁷ P. Yolka, « Jugement. Contravention de grande voirie », *Jcl. Propriétés publiques*, fasc. 70-21, novembre 2004, n°49.

⁸⁶⁸ Article 9 du Code de procédure pénale : « *En matière de contravention, la prescription de l'action publique est d'une année révolue ; elle s'accomplit selon les distinctions spécifiées à l'article 7* ». Voir par exemple, C.A.,

de grande voirie, la compétence du juge administratif n'a pas empêché ce même rapprochement avec les principes du droit pénal. Comme le soulignait F. Hervouët, « *le juge traite, chaque fois que la latitude lui en est donnée, la contravention de grande voirie comme une contravention de police notamment lorsque cela offre une garantie aux contrevenants et sous réserve que la protection du domaine public ne s'en trouve pas affectée* »⁸⁶⁹ .

279. C'est la raison pour laquelle, dans le silence des textes, le juge administratif n'a pas hésité à recourir aux dispositions du Code de procédure pénale⁸⁷⁰ pour prescrire par un an les poursuites en matière de contravention de grande voirie⁸⁷¹. Aux termes de l'article 9 de ce code « *en matière de contravention, la prescription de l'action publique est d'une année révolue ; elle s'accomplit selon les distinctions spécifiées à l'article 7* ». Jusqu'en 1956, le point de départ du délai était fixé à la date de la contravention elle-même⁸⁷². La loi du 15 novembre 1956⁸⁷³ a eu pour effet d'unifier le régime des contraventions, des délits et des crimes – sauf en ce qui concerne leur durée – et le délai court désormais à compter du dernier acte d'instruction ou de poursuite⁸⁷⁴.

280. Cependant, s'est rapidement posée la question du sens à donner à l'« *acte d'instruction ou de poursuites* ». Fallait-il lui garder le même sens qu'en droit pénal ? A ce titre, le commissaire du gouvernement G. Braibant proposait « *de s'inspirer de la jurisprudence séculaire de la Cour de cassation, tout en l'adaptant aux particularités de la procédure administrative [...]. Ainsi faudra-t-il retenir comme actes interruptifs de prescription dans la procédure des contraventions de grande voirie : le procès-verbal, le déféré du préfet, le jugement au fond, l'appel du ministre, étant bien entendu qu'un jugement nul n'interrompt pas la prescription* »⁸⁷⁵. Ces propositions ont depuis reçu confirmation⁸⁷⁶, le Conseil d'Etat en

Agen, 11 septembre 2007, *Andrieu c/ Département de la Gironde*, cité par N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 230, note 96.

⁸⁶⁹ F. Hervouët, note sous C.E., 22 avril 1988, *S.A. Entreprise Dodin* ; *J.C.P. G.*, II, 21166.

⁸⁷⁰ Sur les raisons de ce recours, voir J. Mourgeon, *La répression administrative*, préc., pp. 78-79.

⁸⁷¹ C.E., 12 février 1904, *ministre des Travaux publics*, *Rec.*, p. 326 ; C.E., Ass., 30 janvier 1942, *Digennard*, *Rec.*, p. 33 ; C.E., 27 novembre 1957, *Manaut*, *Rec.*, p. 647 ; C.E., 2 mai 1959, *ministre des Travaux publics c/ Leroy*, p. 284 ; *A.J.D.A.*, 1960, II, p. 189 ; C.E., Sect., 29 juin 1979, *ministre des transports c/ Société Missenard-Quint*, *Rec.*, p. 301 ; C.E., 4 novembre 1987, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Paz*, *Rec.*, p. 345.

⁸⁷² C.E., 24 mars 1958, *Bouhadjar*, *Rec.*, p. 263.

⁸⁷³ Loi n°56-1148 du 15 novembre 1956 modifiant l'article 640 (alinéa 1 : *prescription par année révolue lors d'action publique et d'action civile pour une contravention de police*) du code d'instruction criminelle, *J.O.R.F.* du 16 novembre 1956, p. 10976.

⁸⁷⁴ C.E., 5 mai 1958, *Lenders*, *Rec.*, p. 264 ; *A.J.D.A.*, 1958, p. 363, concl. G. Braibant.

⁸⁷⁵ G. Braibant, concl. sur C.E., 5 mai 1958, *Lenders*, préc.

ayant même donné une définition. Les actes d’instruction et de poursuite visent, « *en matière de contravention de grande voirie, outre les jugements rendus par les juridictions et les mesures d’instruction prises par ces dernières, les mesures qui ont pour objet soit de constater régulièrement l’infraction, d’en connaître ou d’en découvrir les auteurs, soit de contribuer à la saisine du tribunal administratif ou l’exercice par le ministre de sa faculté de faire appel ou de se pourvoir en cassation* »⁸⁷⁷. De cette liste, seul était exclu l’acte du contrevenant interjetant appel. La spécificité du contentieux administratif devait demeurer et l’appel, n’ayant pas d’effet suspensif⁸⁷⁸, il ne devait pas y avoir d’effet suspensif de prescription. La position des juridictions administratives du fond a depuis lors évolué. Dans un arrêt du 27 novembre 2008, *Wagner*⁸⁷⁹, la Cour administrative d’appel de Paris a considéré que « *dans le cas où le jugement de première instance a prononcé la condamnation du contrevenant, la saisine du juge d’appel a pour effet de suspendre le cours de la prescription de l’action publique pendant le déroulement de l’instance* ». Cet arrêt s’inscrit donc dans une logique de renforcement des poursuites pénales en matière de contravention de grande voirie. Il témoigne d’ailleurs d’une tendance générale que l’on retrouve en droit pénal général : le principe de prescriptibilité y est admis mais le juge pénal reste réfractaire à l’acquisition de la prescription⁸⁸⁰.

281. Lorsque la répression administrative est effectuée directement par l’administration, sans que le juge ait à prononcer la sanction, les principes du droit pénal sont également applicables. La prescription joue à nouveau un rôle non négligeable.

⁸⁷⁶ Concernant le déféré du préfet, voir C.E., Sect., 29 juin 1979, *ministre des Transports c/ Société Missenard-Quint*, préc. Concernant la communication au contrevenant de l’appel du ministre, voir C.E., Sect., 2 mai 1959, *ministre des Travaux publics c/ Leroy*, préc.

⁸⁷⁷ C.E., Avis, 22 juillet 1994, *Préfet de la Région Nord-Pas de Calais et France Télécom*, Rec., p. 360 ; *J.O.R.F.* du 18 août 1994, p. 12102.

⁸⁷⁸ Sur ce point, voir R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., pp. 1187-1189.

⁸⁷⁹ C.A.A. Paris, 27 novembre 2008, *Wagner*, Req. n°06PA02533, inédit ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 421, concl. B. Bachini.

⁸⁸⁰ Voir sur ce point B. Bouloc, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 23^{ème} éd., 1098 p., spéc. pp. 179-181 ; J. Buisson et S. Guinchard, *Procédure pénale*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 9^{ème} éd., 1633 p., spéc. p. 910-911 ; J. Pradel, *Procédure pénale*, Cujas, coll. Référence, Paris, 2013, 17^{ème} éd., 975 p., pp. 192-194.

B. LA REPRESSION ADMINISTRATIVE

282. Depuis longtemps, l'administration dispose d'un pouvoir de sanction pour assurer la discipline au sein du service public⁸⁸¹, tant envers les usagers que les agents. Deux conceptions de la répression administrative opposent la doctrine. La première, qualifiée de moniste, considère que la répression administrative repose toujours sur le même fondement, qu'elle soit exercée à l'encontre des administrés ou des agents de l'administration⁸⁸². Il s'agit alors d'assurer la discipline au sein d'une institution administrative secondaire. La seconde, dualiste, distingue la répression administrative *stricto sensu*, mise en œuvre à l'encontre des administrés, et la répression disciplinaire des agents publics. La place différente occupée par la prescription dans le droit la répression administrative et dans celui de la répression disciplinaire accreditait initialement la thèse dualiste, mais la convergence actuelle des règles de prescription témoigne de la difficulté de les distinguer clairement. Si la prescription de la répression administrative est depuis longtemps admise (1), son acceptation dans le domaine de la répression disciplinaire ne s'est faite que récemment et non sans quelques difficultés (2).

1. La répression administrative à l'égard des administrés

283. Si aucun texte ne prévoit de prescription applicable à la répression administrative, le juge refuse de la rendre prescriptible. Le bénéfice de la prescription de l'action publique en matière pénale ne peut ainsi être étendu à une sanction prononcée par l'administration⁸⁸³. Le législateur est néanmoins intervenu à plusieurs reprises pour fixer une borne temporelle au pouvoir répressif de l'administration. Sans être exhaustif, plusieurs domaines sont concernés.

284. Depuis l'adoption d'un système fiscal essentiellement déclaratif, l'administration dispose d'un important arsenal répressif afin de s'assurer que le contribuable satisfasse à son devoir fiscal. Le prononcé des sanctions fiscales est toutefois enfermé dans un délai de

⁸⁸¹ Sur l'émergence de ce pouvoir de sanction administrative, voir J.-L. Le Corail, « Administration et sanctions », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 103-126.

⁸⁸² Voir en ce sens, J. Mourgeon, *La répression administrative*, préc.

⁸⁸³ C.E., 22 novembre 1989, *Martin*, Req. n°80147, inédit. : « Considérant que l'obligation d'exécuter les travaux qui peuvent être imposés au propriétaire en application des dispositions précitées constitue, non une peine accessoire de l'amende prévue par ces dernières, mais une sanction administrative indépendante de la sanction pénale applicable à l'infraction ; qu'il suit de là que la prescription de l'action publique, constatée en l'espèce par le juge judiciaire, n'a pas privé l'autorité administrative du droit d'ordonner à l'auteur de l'infraction de rétablir en nature de bois les lieux défrichés ».

prescription dont la durée, fixée à l'article L. 188-1 du Livre des procédures fiscales⁸⁸⁴, varie en fonction de l'imposition en cause. L'administration dispose également d'un pouvoir répressif dans d'autres domaines spécifiques. Par exemple, la police des étrangers confère à l'autorité administrative compétente la faculté de prononcer une amende à l'encontre des entreprises de transport aérien ou maritime ayant fait entrer irrégulièrement des étrangers sur le territoire français. L'amende ne peut toutefois être prononcée à raison de faits remontant à plus d'un an⁸⁸⁵. Enfin, le développement de la régulation s'est accompagné de la création de multiples autorités indépendantes disposant d'un pouvoir de sanction à l'encontre des opérateurs du milieu professionnel qu'elles régulent⁸⁸⁶. La plupart du temps, le législateur a édicté une prescription limitant l'exercice de ce pouvoir. Ainsi, aux termes de l'article L. 462-7 du Code de commerce, le Conseil de la concurrence, devenu Autorité de la concurrence⁸⁸⁷, « ne peut être saisi de faits remontant à plus de cinq ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction »⁸⁸⁸. Les dispositions régissant le Conseil supérieur de l'audiovisuel⁸⁸⁹, l'Autorité de régulation des communications électroniques et postales⁸⁹⁰ ou la Commission de régulation de l'Énergie énoncent un principe identique de prescriptibilité⁸⁹¹. La Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet peut prononcer des sanctions à l'encontre de

⁸⁸⁴ Article L. 188 du Livre des procédures fiscales : « *Le délai de prescription applicable aux amendes fiscales concernant l'assiette et le paiement des droits, taxes, redevances et autres impositions est le même que celui qui s'applique aux droits simples et majorations correspondants. Pour les autres amendes fiscales, la prescription est atteinte à la fin de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle les infractions ont été commises. Pour les amendes et confiscations fiscales prononcées par la juridiction pénale, le délai de prescription est le même que pour les peines correctionnelles de droit commun et il s'applique dans les mêmes conditions que pour les dommages-intérêt* ».

⁸⁸⁵ Voir l'article L. 625-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Pour l'application de cette prescription, voir par exemple, C.A.A. Paris, 21 février 2002, *ministre de l'Intérieur c/ Air France*, Req. n°00PA01558, inédit ; *A.J.D.A.*, 2002, p. 240, note V. Haïm.

⁸⁸⁶ L'octroi de ce pouvoir de sanction a été validé par le Conseil constitutionnel au regard du principe de séparation des pouvoirs. Voir la décision n°88-248 D.C. du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *J.O.R.F.* du 18 janvier 1989, p. 754 ; *G.D.C.C.*, 2013, 17^{ème} éd., n°8 ; Décision n°89-260 D.C. du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, *J.O.R.F.* du 1^{er} août 1989, p. 9676.

⁸⁸⁷ Loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, *J.O.R.F.* du 5 août 2008, p. 12471.

⁸⁸⁸ Cette durée a progressivement été augmentée. Elle était initialement fixée à trois ans (article 27 de l'ordonnance n°86-1243 du 1^{er} décembre 1986, *relative à la liberté des prix et de la concurrence*, *J.O.R.F.* du 9 décembre 1986, p. 14773), puis a été portée à cinq ans (article 6 de l'ordonnance n°2004-1173 du 4 novembre 2004 *portant adaptation de certaines dispositions du code de commerce au droit communautaire de la concurrence*, *J.O.R.F.* du 5 novembre 2004, p. 18689).

⁸⁸⁹ Article 42-5 et article 48-5 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986, *relative à la liberté de communication (Loi dite Léotard)*, *J.O.R.F.* du 1^{er} octobre 1986, p. 11755 repris par la loi n°89-25 du 17 janvier 1989 *modifiant la loi du n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *J.O.R.F.* du 18 janvier 1989, p. 728.

⁸⁹⁰ Article 36-11 de la loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, *J.O.R.F.* du 27 juillet 1996, p. 11384.

⁸⁹¹ Article 40 de la loi 2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, *J.O.R.F.* du 11 février 2000, p. 2143.

faits n'ayant pas plus de six mois⁸⁹². Le pouvoir de sanction de l'Agence française de lutte contre le dopage à l'encontre d'un sportif est d'une durée de huit ans à compter du jour du contrôle⁸⁹³.

285. Le principe demeure qu'en l'absence de texte, le pouvoir de répression administrative ne peut connaître de prescription. L'évolution du droit positif témoigne cependant de la prise en compte croissante de l'exigence de sécurité juridique dans le domaine répressif en établissant de nombreuses prescriptions. Comme le préconisait G. Dellis, l'état du droit a évolué « *dans le sens de la confirmation d'un principe général de prescription de l'action répressive. L'administré ne doit pas encourir le risque permanent d'une poursuite en raison d'un comportement qui normalement devrait sombrer dans l'oubli* »⁸⁹⁴. Dans le domaine de la répression disciplinaire cette tendance à l'acceptation généralisée de la prescription se confirme.

2. La répression administrative à l'égard des agents de l'administration

286. L'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires demeure à ce jour le principe gouvernant l'action répressive de l'administration envers ses agents. Ni la loi, ni le Conseil d'Etat n'enferment les poursuites disciplinaires dans un délai déterminé (a). Le mouvement instigué par les juridictions du fond et consacrant la prescriptibilité du pouvoir de répression disciplinaire, pourrait cependant trouver prochainement un écho législatif (b).

a) Le droit positif : l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires

287. Le pouvoir disciplinaire de l'administration à l'égard de ses agents est depuis longtemps exclu du champ d'application de la prescription. Perceptible dès le début du XX^{ème} siècle⁸⁹⁵, le principe d'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires contre les agents publics a été affirmé explicitement dans l'arrêt d'Assemblée *Deleuze* du 27 mai 1955⁸⁹⁶. Le Conseil d'Etat laisse à l'administration la faculté de réprimer les fautes de ses agents à toute

⁸⁹² Article L. 331-24 du Code de la propriété industrielle.

⁸⁹³ Article L. 232-24-1 du Code du sport.

⁸⁹⁴ G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, préc., p. 296.

⁸⁹⁵ C.E., 18 janvier 1901, *Walsin-Estherazy*, *Rec.*, p. 36 ; C.E., 5 novembre 1930, *Deshayes*, *Rec.*, p. 893.

⁸⁹⁶ C.E., Ass. 27 mai 1955, *Deleuze*, *Rec.*, p. 296 ; *A.J.D.A.*, 1955, p. 275, concl. P. Laurent.

époque⁸⁹⁷. Cette solution repose sur divers fondements. L'argument principal a été développé dans les conclusions du commissaire du gouvernement P. Laurent. Il estime « *qu'en l'absence de dispositions législatives imposant, à peine de nullité, un terme à la procédure disciplinaire, il n'appartient pas au juge d'instituer un délai à l'expiration duquel l'action disciplinaire serait frappée de forclusion* ». Ce motif est toutefois à lui seul insuffisant. Le second argument repose sur la particularité du droit de la fonction publique. L'administration doit être en mesure de faire respecter à tout moment les différentes obligations statutaires pesant sur ses agents. En effet, « *en l'absence de détermination [a priori] de la faute, l'administration dispose d'une compétence discrétionnaire pour apprécier si le comportement d'un fonctionnaire est susceptible de faire l'objet de poursuites disciplinaires. Dès lors, la faute disciplinaire d'un fonctionnaire ne peut être logiquement prescrite par voie générale puisque le caractère fautif de son comportement résulte d'une appréciation de chaque cas d'espèce* »⁸⁹⁸. Le corollaire de cette prérogative réside dans les garanties procédurales accordées aux fonctionnaires en cours d'instruction et lors du prononcé de la sanction⁸⁹⁹. Ces garanties « *ont pour principal objet de préserver le fonctionnaire contre les erreurs d'appréciation ou les décisions arbitraires dont il pourrait être victime soit sur le plan personnel de la part de ses chefs de service, soit, et pour des motifs politiques, de la part des ministres* »⁹⁰⁰. C'est pourquoi, selon R. Chapus, « *l'engagement des poursuites peut être décidé à toute époque, faute de prescription extinctive de l'action disciplinaire, [...] cela compte tenu des garanties dont est assortie la répression disciplinaire et l'examen particulièrement attentif dont une sanction tardive ferait l'objet de la part du juge* »⁹⁰¹.

288. Les justifications apportées à ce principe l'ont rendu intangible et l'essor de la prescriptibilité du pouvoir de sanction en droit du travail n'a pas empêché le juge

⁸⁹⁷ L'administration peut aller jusqu'à intenter une procédure disciplinaire alors même que l'agent aurait démissionné de la fonction publique dès lors que les faits sont antérieurs à l'acceptation de la démission par l'autorité administrative. On perçoit néanmoins les limites d'une telle imprescriptibilité puisque, dans ce cas, la sanction prononcée produira difficilement ses effets. Voir C.E., Sect., 27 mars 1936, *Bonny, Rec.*, p. 387 ; *R.D.P.*, 1937, p. 665, concl. M. Renaudin et note G. Jèze ; *D.*, 1938, III, p. 33, concl. M. Renaudin et note M. Waline. Sur ce point, voir C. Benelbaz, « Les règles de démission dans la fonction publique : droit commun ou droit spécifique ? », *A.J.F.P.*, 2010, pp. 232-238, spéc. p. 238, note 93.

⁸⁹⁸ F. Laurie, « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique ? », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 1386-1393, spéc. p. 1388.

⁸⁹⁹ Voir F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus droit public, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 441 p., spéc. pp. 417-418 ; O. Dord, *Droit de la fonction publique*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 373 p., spéc. pp. 295-301 ; J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 895 p., spéc. pp. 431-471.

⁹⁰⁰ *Idem*, p. 431.

⁹⁰¹ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome II, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15^{ème} éd., 797 p., spéc. p. 345.

administratif de le réaffirmer clairement. Lors de la refonte du statut général de la fonction publique en 1983, le législateur n'a pas estimé opportun d'instituer un délai de prescription de l'action disciplinaire alors que, peu de temps auparavant, la loi du 4 août 1982⁹⁰² avait introduit dans le Code du travail un nouvel article disposant qu'« *aucun fait fautif ne peut donner lieu à lui seul à l'engagement de poursuites disciplinaires au-delà d'un délai de deux mois à compter du jour où l'employeur en a eu connaissance, à moins que ce fait ait donné lieu dans le même délai à l'exercice de poursuites pénales* »⁹⁰³. En droit privé, c'est donc une prescription extrêmement courte qui enferme désormais l'action de l'employeur à l'encontre de son salarié fautif⁹⁰⁴. Cette innovation n'a pas empêché le Conseil d'Etat de maintenir indéfectiblement sa jurisprudence sur l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires. Le principe a clairement été réaffirmé dans l'arrêt *Aliquot* du 14 juin 1991⁹⁰⁵. Dans cette affaire, le juge administratif a refusé de recourir à la prescription prévue par le Code du travail. Alors que la technique des « *principes dont s'inspire le Code du travail* » est fréquemment utilisée en droit de la fonction publique pour apporter une garantie supplémentaire aux agents⁹⁰⁶, la prescription disciplinaire a au contraire été élevée, selon le mot de J.-F. Lachaume, au rang de « *non-principe général du droit* »⁹⁰⁷. Outre les justifications apportées dans les arrêts antérieurs, ce rejet tient à la catégorie de personnes visées. La création d'une prescription en matière disciplinaire s'appliquerait à tous les agents y compris ceux titulaires. Or, « *le législateur ayant choisi de régir les fonctionnaires par des règles statutaires, qui ont pour effet de les placer dans une situation tout à fait dérogatoire de celle des salariés, le principe*

⁹⁰² Loi n°82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, *J.O.R.F.* du 6 août 1982, p. 2518.

⁹⁰³ Désormais codifié à l'article L. 1332-4 du Code du travail. Voir J. Péliissier, G. Auzero et E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 27^{ème} éd., 1504 p., spéc. pp. 936-937.

⁹⁰⁴ Auparavant, le droit du travail ne prévoyait aucune prescription de l'action disciplinaire mais « *la Cour de cassation, avant même la loi du 4 août 1982, avait créé une sorte de substitut à la prescription : faute pour l'employeur de réagir à une faute connue par lui longtemps avant le licenciement, elle déniait alors le caractère de cause réelle et sérieuse de licenciement à une telle faute* » (M. Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, Economica, Paris, 2000, 375 p., spéc. p. 289).

⁹⁰⁵ C.E., 14 juin 1991, *Aliquot*, *Rec. Tab.*, p. 1023, *A.J.D.A.*, 1991, p. 506, chron. C. Maugüé et R. Schwartz ; C.E., 7 février 2001, *Thomas*, *Rec.*, p. 838. Pour des solutions récentes concernant une sanction prononcée à l'encontre d'un magistrat du siège, voir C.E., 26 juillet 2007, *Jacques A.*, Req. n°293059, inédit ; à l'encontre d'un militaire, voir C.E., 29 mars 2010, *M. A.*, Req. n°325816, inédit

⁹⁰⁶ Pour un exemple récent, consacrant une obligation de reclassement des agents publics contractuels à durée indéterminée remplacés par un fonctionnaire, voir C.E., Sect., Avis, 25 septembre 2013, *Saldon*, Req. n°365139, *Rec.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1831. Sur cette technique, voir C.-A. Garbar, « Principes du droit du travail : une nouvelle étape vers la banalisation du droit applicable aux personnels des entreprises à statut ? (Quelques remarques sur l'arrêt Berton) », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 119- 145 ; A. Ondoua, « Les principes généraux du droit relatifs au droit de la fonction publique », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 777-791 ; A. Courrèges, F. Melleray et C. Maugüé, « Code du travail et personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 855-860.

⁹⁰⁷ J.-F. Lachaume, « Les non-principes généraux du droit », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 161-181, spéc. p. 173.

de l'applicabilité des principes généraux du droit du travail aux agents publics remet en cause la spécificité même de la fonction publique »⁹⁰⁸.

289. Cette situation semble avoir été définitivement avoir été entérinée par le Conseil constitutionnel⁹⁰⁹. A l'occasion d'un recours formé par un vétérinaire contre une sanction disciplinaire prononcée par sa juridiction ordinale, le requérant excipait d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République imposant l'existence d'une prescription. Le Conseil constitutionnel l'a écarté estimant qu'aucune loi républicaine n'avait consacré de prescription en matière disciplinaire. Venait à l'appui de ce raisonnement la jurisprudence constante du Conseil d'Etat sur l'absence de texte enfermant dans un délai les poursuites disciplinaires dans un délai. Bien que cette décision ait été rendue à propos de procédures disciplinaires relevant des ordres professionnels, sa portée est plus large. Elle consacre la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires des agents publics. La prescription extinctive des poursuites disciplinaires n'est pas imposée par la Constitution. Le juge, ou le législateur, restent toutefois libres de conférer des garanties plus importantes que celles imposées par la norme fondamentale, fixant seulement des standards minimums de protection.

b) Le droit prospectif : la prescriptibilité des poursuites disciplinaires

290. Malgré le refus du Conseil constitutionnel de consacrer la prescriptibilité des poursuites disciplinaires, plusieurs considérations pratiques plaident en faveur de l'instauration d'une prescription. Si le prononcé d'une sanction disciplinaire « *vingt ans ou trente après les faits ne semble pas très courant, ce n'est pas une hypothèse d'école* »⁹¹⁰. Une telle situation est assurément source d'instabilité juridique ; « *l'épée de Damoclès que constitue l'action répressive ne doit pas peser sur les têtes des individus jusqu'à la fin des temps* »⁹¹¹. En effet, longtemps après la commission d'une faute, il paraît difficile d'apprécier les faits dont la qualification est susceptible de reposer sur des considérations matérielles

⁹⁰⁸, C. Maugué et R. Schwartz, chron. sous C.E., 14 juin 1991, *Aliquot*, préc.

⁹⁰⁹ Décision n°2011-199 Q.P.C. du 25 novembre 2011, *Gourmelon*, *J.O.R.F.* du 26 novembre 2011, p. 20016. Voir P. de Montalivet, « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », *Dr. adm.*, 2012, n°12, chron. 8, pp. 21-28., spéc. p. 25.

⁹¹⁰ R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10, spéc. p. 7. Voir par exemple, C.E., 10 mai 1995, *Sampieri*, Req. n°117504, inédit.

⁹¹¹ G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, préc., p. 293.

erronées. Plusieurs palliatifs ont été développés par le juge administratif, sans toutefois s'avérer totalement satisfaisants⁹¹². D'une part, lors de son contrôle normal sur la qualification juridique des faits, le juge considère souvent qu'en raison de la durée écoulée entre les faits et les sanctions, ceux-ci ne sont plus assimilables à une faute. Le contrôle de l'adéquation de la mesure, bien que limité à l'erreur manifeste d'appréciation⁹¹³, est un autre moyen de censurer une sanction trop tardive. Le juge considère que la tardiveté des poursuites rend la sanction manifestement disproportionnée à la gravité de la faute. Pour autant, la protection apportée à l'agent reste d'une faible portée. Elle repose sur l'intervention du juge, ce qui suppose qu'un contentieux juridictionnel ait été engagé. De plus, la portée du contrôle varie selon chaque espèce. En définitive, cet état du droit est finalement autant préjudiciable à l'agent qu'à l'administration. En effet, « *l'exercice tardif de la fonction disciplinaire peut aboutir à la mise en cause de la régularité de mesures administratives présumées définitives par l'usager du service public, et, ainsi nuire à l'image de marque de l'administration* »⁹¹⁴. Eu égard à ces inconvénients, le maintien de l'imprescriptibilité de la répression disciplinaire au sein de l'administration est-il pertinent⁹¹⁵ ? La jurisprudence récente et le législateur semblent avoir perçu cette difficulté.

291. Les critiques de l'imprescriptibilité du pouvoir disciplinaire sont récurrentes⁹¹⁶. Outre l'insécurité juridique provoquée par cette situation, elles s'appuient sur le profond mouvement de convergence entre le droit de la fonction publique et le droit du travail⁹¹⁷. En effet, certains

⁹¹² G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, préc., p. 294.

⁹¹³ C.E., Sect., 9 juin 1978, *Lebon, Rec.*, p. 245 ; *D.*, 1979, p. 30, note B. Pacteau.

⁹¹⁴ S. Bolle, « L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique. Un régime "introuvable" », *R.F.D.A.*, 2001, pp. 421-437, spéc. pp. 425-426.

⁹¹⁵ En ce sens, F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, préc., p. 415 : « *Est-il judicieux et acceptable que l'imprescriptibilité n'existe en droit français que pour les crimes contre l'humanité ... et les fautes disciplinaires des fonctionnaires ?* ».

⁹¹⁶ R. Rouquette, « Les prescriptions administratives », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10, spéc. p. 10 ; J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *R.D.P.*, 2008, pp. 1525-1537, spéc. p. 1537 ; G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., pp. 25-33., spéc. p. 33 ; E. Marc, « Les agents publics », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 343-393, spéc. p. 392 ; M.-L. Paldi, « L'imprescriptibilité de l'action disciplinaire administrative contestée », *J.C.P. A.*, 2013, 2251, pp. 32-38 ; O. Dord, *Droit de la fonction publique*, préc., p. 290 : « *Couplée à l'opportunité des poursuites, l'imprescriptibilité de l'action disciplinaire fait peser sur les agents fautifs une menace permanente de sanction qui est regrettable* ».

⁹¹⁷ Voir D. Jean-Pierre, « La privatisation du droit de la fonction publique », *J.C.P. A.*, 2003, 1672, pp. 973-978 ; J.-M. Olivier, « La distinction du droit public et du droit privé dans le droit du travail », in J.-B. Auby et M. Freedland (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2004, pp. 69-87 ; G. Wolikow, « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *A.J.F.P.*, 2010, pp. 172-179 ; E. Marc et Y. Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit à l'activité professionnel" ? », *R.F.D.A.*, 2010,

points méritent en effet un traitement similaire quel que soit le statut juridique du travailleur. Le législateur n'a pas hésité à fixer plusieurs prescriptions en matière de répression administrative⁹¹⁸. Enfin, l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* de 2005 réaffirme la permanence des pouvoirs de l'Etat sans pour autant interdire la prescription de leur exercice à l'égard d'un individu. Le Conseil d'Etat a dégagé « un principe général dont s'inspire l'article 2262 du Code civil » consacrant une prescription extinctive trentenaire⁹¹⁹. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement M. Guyomar cantonnait certes ce principe au domaine de la remise en l'état des sites pollués, mais n'excluait pas que « se produise à terme un effet de contagion », ajoutant : « nous n'y serions pas hostile. Hormis en ce qui concerne le cœur des prérogatives de souveraineté, comme le pouvoir de police ou le domaine public, qui sont imprescriptibles par nature, le temps doit pouvoir remplir son office »⁹²⁰.

292. Même conforme à la Constitution, il n'est pas certain que l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires satisfasse les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. Depuis l'arrêt *Eskelinen c/ Finlande* de la Cour de Strasbourg⁹²¹, la quasi-totalité des agents publics entrent dans le champ d'application de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Il est vrai que le procès équitable n'impose pas l'existence d'une prescription en tant que telle. Au contraire, la Cour vérifie, par une appréciation *in concreto*, que l'institution d'un délai ne prive par le requérant de son droit d'accès au tribunal⁹²². Néanmoins, ce même droit à un procès équitable contient l'exigence d'un délai raisonnable. La Cour applique ce délai tant à la phase juridictionnelle de la procédure qu'à sa phase administrative et disciplinaire⁹²³. Elle considère qu'une fois saisie, la juridiction répressive doit prononcer la sanction dans un délai raisonnable⁹²⁴. En droit de la

pp. 1169-1187 ; N. Font, *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2009, 644 p.

⁹¹⁸ Voir supra n°283-285. M. Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, préc., pp. 289-291.

⁹¹⁹ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, Rec., p. 311, concl. M. Guyomar.

⁹²⁰ M. Guyomar, concl. C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc., p. 327.

⁹²¹ Cour E.D.H., Grande chambre, 19 avril 2007, *Eskelinen c/ Finlande*, Req. n°63235/00 ; *J.C.P. G.*, I, 182, note F. Sudre ; *Dr. adm.*, 2007, n°7, comm. 108, note F. Melleray. Sur ce point, E. Marc, « Les catégories du droit de la fonction publique », in J.-B. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 721-738, spéc. p. 736-737.

⁹²² Voir pour une prescription civile, Cour E.D.H., 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c/ Royaume-Uni*, Req. n°s 22083/93 et 22095/93, §51 ; *J.C.P. G.*, 1997, I, 4000, obs. F. Sudre ; *G.A.C.E.D.H.*, 2011, 6^{ème} éd., p. 313 ; pour une prescription administrative Cour E.D.H., 8 juillet 2004, *Vo c/ France*, Req. n°53924/00 ; *Revue de science criminelle*, 2005, p. 135, note F. Massias ; *D.*, 2004, p. 2801, chron. E. Séverin ; pour une prescription pénale, Cour E.D.H., 2 janvier 2009, *Atanasova c/ Hongrie*, Aff. n°72001/01, §35-47. Sur ce point, voir L. Milano, *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2006, 674 p., spéc. pp. 230-237.

⁹²³ Cour E.D.H., 10 février 1983, *Albert et Le Comte*, Req. n°7299/75 et 7496/76, §23.

⁹²⁴ Cour E.D.H., 16 avril 2002, *Ouendeno c/ France*, Req. n°39996/98, §23-32.

fonction publique, l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires, susceptible d'engendrer de longues procédures, pourrait conduire à une condamnation de la France. Toutefois deux hypothèses se présentent selon que la sanction est prononcée par une juridiction disciplinaire ou qu'elle résulte de la décision de l'autorité hiérarchique après avis éventuel du conseil de discipline. Dans le premier cas, suivant la position de la Cour de Strasbourg, le Conseil d'Etat étend désormais les garanties de l'article 6, paragraphe 1 aux personnes sanctionnées⁹²⁵. Dans le second cas, ni la Cour européenne, ni le Conseil d'Etat n'ont encore appliqué les règles du procès équitable, mais une telle solution n'est cependant pas exclue.

293. Si cette difficulté était surmontée, sans doute serait-il possible de réaliser un pas conceptuel vers une acception plus extensive du délai raisonnable, afin de condamner l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires⁹²⁶. Pour l'heure, ce délai ne consacre que le droit à obtenir un jugement dans un laps de temps qui ne soit pas excessif au regard de la complexité de l'affaire et du comportement des parties. En raison de l'importance donnée au principe de sécurité juridique par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, il ne serait pas inconcevable d'étendre le jeu du délai raisonnable à l'engagement des poursuites disciplinaires afin de fixer une limite temporelle au pouvoir de sanction. C'est d'ailleurs le choix effectué par les juges communautaires en matière de sanctions disciplinaires des fonctionnaires européens⁹²⁷.

294. En droit comparé, il ressort que l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique y est également en recul⁹²⁸. En Belgique, le législateur a enfermé l'action disciplinaire dans un délai de six mois à compter de la production ou de la constatation des faits fautifs. Depuis 1984 le Portugal a admis le même principe de prescriptibilité dans un délai de deux ans et il en va de même en Suède depuis 1994. En Allemagne, depuis 2001, et à l'image de ce qui existe en droit pénal français, le délai de prescription est corrélé à la gravité

⁹²⁵ Pour la juridiction disciplinaire des professeurs universitaires - praticiens hospitaliers, voir C.E., 23 février 2000, *L'Hermitte, Rec.*, p. 101.

⁹²⁶ En ce sens F. Laurie, « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique ? », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 1386-1393. ; J. Jorda, « Le délai raisonnable et le droit disciplinaire de la fonction publique », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 13-21, spéc. p. 19.

⁹²⁷ C.J.C.E., 2 juin 1994, *de Compte c/ Parlement*, Aff. C-326/91 P ; T.P.I.C.E., 19 juin 2003, *Voigt c/ B.C.E.*, Aff. T-78/02 ; voir S. Dalle-Crode, *Le fonctionnaire communautaire*, Bruylant, 2008, Bruxelles, 676 p., spéc. p. 509-511.

⁹²⁸ Sur ce point, voir M.-L. Paldi, « L'imprescriptibilité de l'action disciplinaire administrative contestée », préc.

de la sanction ; plus la sanction est légère, plus le délai est court et seules les fautes graves restent imprescriptibles⁹²⁹.

295. Prenant acte de ces évolutions, le Tribunal administratif de Montpellier a admis, en 2006, que « *l'Administration ne peut légalement sanctionner le comportement fautif de ses agents après l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date à laquelle elle a eu connaissance des faits reprochés* »⁹³⁰. En 2011, la Cour administrative de Marseille a confirmé ce principe en décidant qu'il appartient à l'autorité administrative investie du pouvoir disciplinaire, « *sauf à méconnaître un principe général du droit disciplinaire, de respecter un délai raisonnable entre le moment où elle a connaissance de faits commis par son agent, susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire, et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction* »⁹³¹. En l'espèce, la Cour administrative d'appel de Marseille a estimé que les poursuites avaient été engagées dans un délai raisonnable. Elle a fait toutefois une application positive de ce délai raisonnable dans un arrêt du 29 janvier 2013⁹³², annulant une sanction disciplinaire adoptée près de vingt après la connaissance des faits par l'administration, alors même que la faute était constituée par la falsification des diplômes de l'agent pour entrer dans la fonction publique. La Cour a ensuite reconnu à l'agent l'existence d'un préjudice causé par sa révocation illégale, en minimisant néanmoins le montant en raison des fautes commises. Les autres juridictions d'appel ne paraissent cependant pas vouloir suivre ce mouvement novateur. Malgré la première décision de la Cour administrative d'appel de Marseille, la Cour administrative d'appel de Lyon⁹³³ et son homologue de Douai⁹³⁴ ont réaffirmé le principe d'imprescriptibilité des poursuites

⁹²⁹ Sur ce point, E. Marc, « De l'intérêt de l'exemple allemand pour réformer le régime disciplinaire de la fonction publique », *J.C.P. A.*, 2003, 1229, pp. 292-296, spéc. pp. 294-295.

⁹³⁰ T.A. Montpellier, 25 janvier 2006, *Alain S. c/ ministre de la Défense*, Req. n°031341 ; *J.C.P. A.*, 2006, 1086, concl. P. de Monte et note J.-M. Maillot.

⁹³¹ C.A.A. Marseille, 13 décembre 2011, *Rodica P. c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, Req. n°09MA03062, inédit ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 837, note G. Peiser ; *A.J.C.T.*, n° 5, 2012, p. 270, note R. Bonnefont

⁹³² C.A.A. Marseille, 29 janvier 2013, *Mme G. c/ C.A.T. Foyer Louis Philibert*, Req. n°11MA02224, inédit ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1642, note H.-B. Pouillaude.

⁹³³ C.A.A. Lyon, 6 mars 2012, *La Poste*, Req. n°11LY01557, inédit : « *qu'aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire ; que par suite, M. A n'est pas fondé à soutenir que l'administration ne pouvait pas légalement, à la date où elle a pris la décision du 12 février 2010, lui infliger une sanction à raison des faits qui lui étaient reprochés alors qu'ils avaient été découverts en 2000* »

⁹³⁴ C.A.A. Douai, 31 décembre 2012, *Jean A.*, Req. n°11DA01463, inédit : « *aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire ; aucun principe général du droit n'impose qu'une sanction disciplinaire soit prononcée dans un délai raisonnable après la survenance des faits reprochés ; la procédure administrative disciplinaire n'entre pas dans le champ de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; par suite, le moyen tiré du délai écoulé entre la date à laquelle les faits ont été commis et celle à laquelle la sanction disciplinaire est intervenue doit être écarté* ».

disciplinaires. Le pourvoi en cassation introduit contre la seconde décision de la Cour administrative de Marseille donnera l'occasion au Conseil d'Etat de confirmer ou d'invalider la création jurisprudentielle de ce délai raisonnable des poursuites. Mais quelle que soit la position retenue, la portée de cet arrêt sera nécessairement réduite en raison de l'intervention prochaine du législateur qui devrait officialiser la prescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique.

296. Un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, modifiant la loi du 13 juillet 1983⁹³⁵ a été déposé devant l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013. Il consacre la prescriptibilité des poursuites disciplinaires de l'ensemble des agents publics, titulaires ou non. Ce délai a toutefois évolué entre la rédaction de l'avant-projet et celle du projet déposé devant l'Assemblée nationale. L'avant-projet prévoyait que « *les faits passibles de sanction disciplinaire sont inscrits sans délai par l'administration au dossier du fonctionnaire. Les faits passibles de sanction disciplinaire sont prescrits à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de leur inscription au dossier du fonctionnaire. Il est interdit à l'administration de faire état de faits prescrits* ». Ce délai a été réduit à trois ans par le projet de loi. L'article 27 de la loi du 13 juillet 1983 serait ainsi modifié : « *Aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu connaissance des faits passibles de sanction. Ce délai est interrompu jusqu'à leur terme en cas de poursuites pénales exercées à l'encontre du fonctionnaire. Passé ce délai et hormis dans le cas où une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de l'agent avant l'expiration de ce délai, les faits en cause ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire* »⁹³⁶. S'il est adopté par le législateur, ce délai de trois ans serait plus adapté aux spécificités des poursuites disciplinaires dans la fonction publique, tenant notamment aux contraintes organisationnelles pesant sur l'administration⁹³⁷, que le délai de deux mois prévu par le droit du travail.

⁹³⁵ Sur cette question voir A. Le Pors, « D'un statut à l'autre », *C.F.P.*, 2013, n°329, pp. 18-21 ; D. Jean-Pierre, « Le statut général de la fonction publique, cœur du service public », *J.C.P. A.*, 2212, pp. 15-18 ; C. Vigouroux, « Le statut général, 30 ans près... », *J.C.P. A.*, 2013, 2213, pp. 19-21 ; C. Vigouroux, « Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1202-1206 ; E. Saillant, « Les valeurs de la fonction publique dans la loi du 13 juillet 1983 », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1207-1211 ; E. Aubin, « Les valeurs de la fonction publique en dehors de la loi du 13 juillet 1983 », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1212-1216 ; C. Radé, « Trentième anniversaire de la loi Le Pors. Regard d'un privatiste », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1217-1220.

⁹³⁶ Voir l'article 28 du projet de loi n°1278 *relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* de M. Lebranchu enregistré à l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013.

⁹³⁷ Notamment les délais nécessaires à la réunion de la commission administrative paritaire.

297. Il ressort de ce panorama des pouvoirs répressifs de l'administration que l'exigence de sécurité juridique a conduit à l'essor de la prescription. En droit public l'imprescriptibilité n'a donc plus qu'un champ d'application résiduel, limité au pouvoir de police administrative.

§ 2 – Le maintien de l'imprescriptibilité du pouvoir de police

298. Malgré le développement de la prescriptibilité des pouvoirs administratifs répressifs, la police administrative reste gouvernée par le principe d'imprescriptibilité (A). Cependant, les obligations légales dont l'exécution relève de l'exercice du pouvoir de police administrative, sont soumises à la prescription (B). Le droit positif assure ainsi un juste équilibre entre les finalités d'intérêt général poursuivies par la police administrative et la nécessaire sécurité juridique des administrés soumis à l'exercice de ce pouvoir.

A. L'IMPRESCRIPTIBILITE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE

299. La jurisprudence a clairement affirmé l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative, tranchant nettement avec la prescriptibilité du pouvoir de répression administrative (1). Pour éclairer cette distinction, une analyse des justifications du maintien de cette imprescriptibilité s'avère indispensable (2).

1. L'affirmation de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative

300. La question de l'imprescriptibilité du pouvoir de police peut être posée en ces termes : le pouvoir de police est-il susceptible de s'éteindre par le non-usage à l'égard d'une situation donnée portant atteinte à l'ordre public ? Une réponse négative a été apportée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt d'*Aluisisse Lonza-France* du 8 juillet 2005⁹³⁸. Etait en cause le pouvoir de police spéciale de remise en l'état du site d'une installation classée⁹³⁹ dans l'intérêt, notamment, de la santé ou de la sécurité publique et de la protection de l'environnement. Pour la Haute juridiction, « *les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité*

⁹³⁸ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Aluisisse-Lonza-France*, préc. ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *L.P.A.*, 23 septembre 2005, n°190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *J.C.P. A.*, 2006, 1014, note D. Korokoko ; *R.F.D.A.*, 2005, p. 375, note B. Plessix ; *D.*, 2005, p. 3077, note B. Quiriny ; *J.C.P. G.*, 2006, II, 10001, note F.-G. Trébulle.

⁹³⁹ Ce pouvoir a été conféré au préfet en vertu des dispositions de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 *relative aux installations classées pour la protection de l'environnement*, *J.O.R.F.* du 20 juillet 1973, p. 4320. Voir désormais les articles L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement.

administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque »⁹⁴⁰. La formule sera reprise et précisée cinq plus tard dans l'arrêt du *S.C.I. Chalet des Aulnes* du 12 avril 2013⁹⁴¹. Le Conseil d'État y rappelle que la prescription trentenaire est sans incidence « *sur l'exercice, à toute époque, par l'autorité administrative des pouvoirs de police spéciale conférés par la loi en présence de dangers ou inconvénients se manifestant sur le site où a été exploitée une telle installation, et, d'autre part, sur l'engagement éventuel de la responsabilité de l'État à ce titre* ».

301. En conséquence, l'autorité investie du pouvoir de police est autorisée à exercer ses pouvoirs dès lors que surviennent des faits susceptibles de porter atteinte à l'ordre public et durant toute la période d'existence de ce trouble. Cette solution pourrait dépasser le cadre de la seule police des installations classées. Elle s'étendrait ainsi à d'autres polices spéciales⁹⁴² comme celles des immeubles menaçant ruine⁹⁴³ ou des immeubles insalubres⁹⁴⁴ ou encore à l'obligation de raccordement des immeubles aux réseaux d'assainissement⁹⁴⁵. En globalité, tous les pouvoirs de police administrative, générale ou spéciale, semblent être régis par le principe d'imprescriptibilité⁹⁴⁶. Toutefois en matière de police administrative générale, cette question est peu susceptible de se poser; la cessation des troubles à l'ordre public impose en effet une action rapide, voire urgente, des autorités de police⁹⁴⁷.

302. La solution tranche radicalement avec l'évolution de la prescription dans le domaine répressif. Alors que la prescriptibilité tend à y devenir la règle, le pouvoir de police administrative reste placé dans le giron de l'imprescriptibilité. Comment expliquer ce refus de laisser le temps jouer son rôle extinctif ?

⁹⁴⁰ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, préc.

⁹⁴¹ C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, Req. n°363282, *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2013, 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, 2013, n°7, comm. 59, note B. Parance.

⁹⁴² En ce sens, C. Landais et F. Lenica, chron sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc., p. 1833 ; B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2007, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 385.

⁹⁴³ Article L. 1322-24 du Code de la santé publique.

⁹⁴⁴ Article L. 1331-29 du Code de la santé publique

⁹⁴⁵ Article L. 1331-6 du Code de la santé publique.

⁹⁴⁶ En ce sens, J. Petit, « La police administrative », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 5-44, spéc. p. 39.

⁹⁴⁷ En ce sens, B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, préc. ; *R.F.D.A.*, p. 375, spéc. p. 378.

2. *La justification de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative*

303. Pour le juge administratif, l'imprescriptibilité du pouvoir de police repose autant sur la nature que sur l'objet du pouvoir de police administrative. Au regard du droit positif, la seconde justification (b) paraît plus pertinente que la première (a).

a) Une justification inopérante : la nature du pouvoir de police

304. Selon les conclusions de M. Guyomar sur l'arrêt *Alusuisse Lonza-France*, la solution dégagée reposait sur le fait que « *le pouvoir de police est par nature imprescriptible* ». Le commissaire du gouvernement n'a cependant pas précisé ce qu'il fallait entendre par la « nature » du pouvoir. Certains auteurs, tels que B. Plessix⁹⁴⁸, en ont déduit qu'il fallait y voir une référence à la spécificité des pouvoirs de police en tant qu'activité régaliennne de l'Etat rattachable à sa souveraineté. Il n'y avait qu'un pas à franchir pour rattacher l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative à l'imprescriptibilité de la souveraineté⁹⁴⁹. L'imprescriptibilité serait le corollaire de l'indisponibilité du pouvoir « *en vertu duquel toute autorité investie d'une compétence ne peut en disposer à sa guise et doit en principe l'exercer elle-même, sauf texte contraire* »⁹⁵⁰. L'imprescriptibilité signifierait que le pouvoir administratif ne s'éteint pas par son premier usage et encore moins par son non-usage.

305. Cette justification, reposant sur la nature du pouvoir de police, ne traduit pas véritablement la réalité du droit positif. Le caractère régalien de certains pouvoirs administratifs n'empêche pas leur prescriptibilité. La répression pénale, au sein de laquelle la

⁹⁴⁸ B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, R.F.D.A., préc., p. 379 ; B. Plessix, « La compétence et le temps », préc., p. 67. Dans le même G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

⁹⁴⁹ Celle-ci fut affirmée un temps par la Constitution. L'article 1^{er} du Titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 déclarait que « *la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible* ».

⁹⁵⁰ J.-M. Maillot, « L'indisponibilité des compétences en droit public français », L.P.A., 28 septembre 2004, n°194, pp. 3-15, spéc. p. 3. Voir également G. Tusseau, « L'indisponibilité des compétences », *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, pp. 101-126. Ce principe a été réaffirmé en matière financière à propos de la compétence du comptable pour recouvrer les créances publiques. Voir C.E., Avis, Sect. Fin., 13 février 2007, n°373788 ; E.D.C.E., 2008, p. 228 ; C.M.P., n°4, 2008, comm. 70, note G. Eckert. Voir, au contentieux, C.E., Sect., 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, Rec., p. 445 ; R.J.E.P., 2010, n°671, comm. 1, concl. N. Boulouis ; A.J.D.A., 2009, p. 2401, note M. Lascombes et X. Vandendriessche ; *Dr. adm.*, 2010, n°1, comm. 5, note F. Melleray ; J.C.P. G., 2009, 365, note B. Plessix. On peut également y rattacher l'interdiction de recourir au contrat en matière de police, même si ce principe connaît des atténuations. Sur ce point, voir J. Petit, « Nouvelle d'une antinomie : contrat et police », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau. Les collectivités territoriales*, Economica, Paris, 2003, pp. 345-360, spéc. p. 346.

prescriptibilité est le principe et l'imprescriptibilité l'exception, et plus largement le développement de la prescriptibilité dans le domaine de la répression administrative, en sont des exemples éloquents⁹⁵¹. S'ils ne sont pas tous prescriptibles, les pouvoirs administratifs partagent néanmoins une même caractéristique : celle d'être perpétuels, c'est-à-dire d'avoir une durée d'existence qui ne soit pas limitée dans le temps⁹⁵². Cette perpétuité est une conséquence de la personnification juridique de l'administration qui, dans sa dimension objective, assure « *l'impersonnalisation et la pérennisation du pouvoir* »⁹⁵³ lui conférant un caractère atemporel. La perpétuité n'empêche cependant pas la prescriptibilité ; « *la perpétuité favorise au contraire la prescriptibilité* »⁹⁵⁴. La prescriptibilité du pouvoir permet ainsi d'inscrire dans le temps le rapport entre l'administration et les individus en limitant temporellement l'exercice du pouvoir à l'encontre d'une ou plusieurs personnes. La perpétuité assure à l'inverse que l'existence même du pouvoir demeure à l'égard de la collectivité toute entière⁹⁵⁵. Si le pouvoir de police demeure imprescriptible ce n'est donc pas en raison de son caractère régalien. La seconde justification, fondée sur l'objet de la police administrative, apparaît alors plus opérante.

b) Une justification satisfaisante : l'objet du pouvoir de police

306. Le maintien de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative repose en réalité sur son objet particulier. Toujours selon les conclusions de M. Guyomar sur l'arrêt *Aluisisse Lonza-France*, dans la mesure où le pouvoir de police administrative est « *ancré dans le présent et tourné vers l'avenir, [il] a pour objet de faire cesser un trouble et d'en*

⁹⁵¹ B. Plessix s'appuie sur l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique pour montrer que l'imprescriptibilité est un caractère intrinsèque du pouvoir administratif (B. Plessix., « La compétence et le temps », préc., p. 67). Pourtant, si le droit positif maintient encore ce principe, il est assuré que les poursuites disciplinaires seront soumises à la prescription dans un avenir proche par la voie législative. Voir *supra* n°290-296.

⁹⁵² « Perpétuité », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, 2011, 9^{ème} éd., 1095 p., spéc. p. 751.

⁹⁵³ O. Beaud, « La notion d'Etat », *A.P.D.*, 1990, pp. 119-140, spéc. p. 133. Voir également O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, P.U.F., coll. Léviathan, Paris, 1994, 512 p., pp. 179-190 ; F. Poirat, « Etat », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2003, pp. 642-648, spéc. p. 646.

⁹⁵⁴ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. p. 95.

⁹⁵⁵ Voir F.-P. Bénéot, *Le droit administratif français*, préc., p. 471 : « [La compétence] est permanente, c'est-à-dire qu'elle ne s'épuise pas par son exercice. Elle s'exerce sans distinction à l'égard de toutes les personnes soumises à l'action de l'agent qui en est investi ».

éviter la répétition. C'est pourquoi l'écoulement du temps est sans effet sur son exercice : l'autorité compétente n'est jamais dessaisie de ses pouvoirs de police »⁹⁵⁶.

307. L'imprescriptibilité se justifie donc par le fait que la police administrative, contrairement à la répression administrative, envisage les comportements qu'elle vise du point de vue de ses conséquences, non pas directement sur l'individu, mais sur l'ordre public⁹⁵⁷. L'imprescriptibilité du pouvoir de police vient alors comme renfort de l'obligation d'exercer les pouvoirs de police administrative, autre élément commun du régime des différentes polices administratives. L'arrêt *S.C.I Chalet des Aulnes*⁹⁵⁸ de 2013, rappelle à cet égard que la prescription trentenaire n'a aucun effet sur la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de carence de l'exercice de ses pouvoirs de police. L'autorité compétente a l'obligation d'appliquer une réglementation de police préexistante pour faire cesser un trouble à l'ordre public et doit mettre en œuvre ces pouvoirs à toute époque dès lors que le trouble persiste⁹⁵⁹. Dans un Etat de droit, du point de vue temporel, la police administrative paraît primer sur la répression administrative car elle constitue « *un encadrement administratif des activités sociales justifié par un impératif d'intérêt général qui autorise une limitation des droits et des libertés afin d'en garantir l'exercice* »⁹⁶⁰. A ce titre, elle doit pouvoir s'exercer à tout moment. Cela ne signifie pas pour autant que les conséquences de la mise en œuvre du pouvoir de police pèsent nécessairement sur les personnes visées.

B. LA PRESCRIPTIBILITE DES OBLIGATIONS EXECUTEES PAR L'EXERCICE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE

308. L'imprescriptibilité du pouvoir de police ne signifie pas que l'obligation légale préexistante ne puisse être atteinte par la prescription. Cette dissociation est à nouveau mise en avant par M. Guyomar dans ses conclusions sur l'arrêt *Alusuisse Lonza-France*. Selon lui, « *même s'il sont étroitement liés l'un à l'autre, il y a donc lieu de clairement distinguer l'obligation de remise en l'état qui pèse sur l'exploitant avec la charge financière qui découle des pouvoirs de police spéciale dont dispose le préfet afin de contraindre l'exploitant à s'exécuter. Une telle approche permet de séparer ce qui est susceptible d'être prescrit de ce*

⁹⁵⁶ C.E., 8 juillet 2005, *Rec.*, p. 311, spéc. p. 318.

⁹⁵⁷ En ce sens, J. Petit, « Police et sanction », *J.C.P. A.*, 2013, 2073. pp. 20-25.

⁹⁵⁸ C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, préc.

⁹⁵⁹ J. Petit, « La police administrative », préc., p. 40 : « *L'objet de la police [...] implique que la police doit pouvoir saisir toute situation qui trouble actuellement l'ordre public, quelle que soit son ancienneté* ».

⁹⁶⁰ *Idem*, p. 10.

qui ne l'est certainement pas »⁹⁶¹. Le commissaire du gouvernement poursuivait que « les pouvoirs de police dont dispose le préfet au titre de la remise en l'état ne constituent que des moyens d'obtenir l'exécution de cette obligation de faire : pouvoir de contraindre l'exploitant à réaliser les mesures de remise en l'état du site et, en cas de défaillance de celui-ci, d'y faire procéder d'office à ses frais »⁹⁶².

309. La comparaison avec le droit fiscal est éclairante⁹⁶³. L'exercice du pouvoir fiscal ne fait pas naître l'impôt ; il est le moyen d'obtenir l'exécution de l'obligation. L'émission d'un acte administratif est parfois nécessaire pour rendre la créance exigible. Ainsi, l'émission du rôle pour recouvrer les impôts directs permet de liquider la créance fiscale. Si la doctrine, et en particulier G. Jèze, a pendant un temps considéré que l'acte administratif faisait naître l'obligation fiscale⁹⁶⁴, il est désormais acquis qu'elle résulte de la réalisation du fait générateur d'origine légale⁹⁶⁵. L'acte administratif d'imposition n'est d'ailleurs obligatoire que dans le cadre des impôts directs, les impôts indirects étant en principe auto-liquidés et directement réglés par le contribuable sans intervention préalable de l'administration. Exigible, la créance pourra ensuite être recouvrée par la voie de la contrainte si le contribuable n'exécute pas son obligation.

310. Cette dissociation du pouvoir de police et de l'obligation légale devrait pouvoir s'appliquer à l'ensemble des domaines pour lesquels l'exercice du pouvoir de police est le moyen d'exécuter une obligation. Il existe cependant un cas dans lequel l'obligation demeure imprescriptible : celui de la remise en l'état du domaine public. Cette persistance de l'imprescriptibilité s'explique toutefois par le jeu de prérogatives dont dispose l'administration en matière domaniale, et plus précisément par l'influence de l'imprescriptibilité du domaine public.

⁹⁶¹ M. Guyomar, concl. sur C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 318.

⁹⁶² M. Guyomar, concl. sur C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 318.

⁹⁶³ En ce sens, B. Plessix.

⁹⁶⁴ G. Jèze, « Nature et régime juridique de la créance fiscale », *R.S.L.F.*, 1936, pp. 195-204 ; G. Jèze, « Le fait générateur de l'impôt », *R.D.P.*, 1937, pp. 618-634. Voir également L. Duguit, Tome III, préc., p. 413.

⁹⁶⁵ G. Morange, « Le fait générateur dans le mécanisme juridique de naissance de la créance d'impôt », *R.D.P.*, 1943, pp. 319-348 ; J. Dufour, « La formation de la créance fiscale », *R.S.L.F.*, 1961, pp. 211-230, spéc. pp. 215-223 ; C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2007, 500 p.

SECTION 2 – L’INFLUENCE CONTESTÉE DE L’IMPRESCRIPTIBILITÉ DU DOMAINE PUBLIC SUR LES OBLIGATIONS

311. Le droit public consacre un domaine d’imprescriptibilité inconnu du droit privé. En raison de l’affectation des biens composant le domaine public, leur acquisition par la prescription est en principe impossible⁹⁶⁶. Ce domaine d’imprescriptibilité, exclu en tant que tel de l’étude, doit cependant être analysé du point de vue de ses relations avec les obligations publiques. En effet, la jurisprudence a depuis fort longtemps consacré l’imprescriptibilité de l’obligation de remise en l’état du domaine public en s’appuyant sur l’imprescriptibilité du domaine public lui-même (§1). Mais cette imprescriptibilité de l’obligation de remise en l’état fait l’objet de contestations qui pourraient, à terme, laisser place au jeu de la prescription (§2).

§ 1 – Le maintien de l’imprescriptibilité de l’obligation de remise en l’état du domaine public

312. Lorsqu’il est porté atteinte à l’intégrité du domaine public, l’administration dispose de plusieurs moyens pour remettre le domaine en conformité avec son affectation.

313. La police du domaine public exercée par l’intermédiaire de la contravention de grande voirie constitue l’un de ses principaux outils. Cette police, essentiellement répressive, a également un caractère restitutif⁹⁶⁷. Il s’agit de faire cesser le trouble à l’ordre public et d’ordonner la remise en l’état conformément à l’affectation du domaine. Cet aspect de la contravention de grande voirie s’apparente à un pouvoir de police administrative spéciale garantissant l’intégrité du domaine public. Pour ce faire, l’action répressive s’accompagne d’une action domaniale « *qualifiable d’action civile, qui tend à la condamnation du contrevenant à la réparation des conséquences dommageables de l’atteinte portée au domaine public ayant ici la particularité d’être exercée devant le juge des contraventions de grande voirie* »⁹⁶⁸. Elle diffère néanmoins de l’action civile sur la question de la prescription. Pour J.-M. Auby, l’action domaniale n’est pas véritablement « *une action civile jointe à*

⁹⁶⁶ Voir *supra* n°10-18.

⁹⁶⁷ P. Gélard, « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *A.J.D.A.*, 1967, pp. 140-149. Certains auteurs proposent de clairement dissocier les deux actions, en confiant l’action pénale au préfet et l’action domaniale à la personne publique propriétaire. En ce sens, voir F. Hoffman, « Pour une réforme de la procédure des contraventions de grande voirie », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1721-1725, spéc. pp. 1723-1724.

⁹⁶⁸ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome II, préc., p. 452.

l'action publique et n'obéit pas à l'article 10 du Code [de procédure pénale] qui applique les mêmes prescriptions qu'en matière pénale »⁹⁶⁹. Depuis la réforme du 17 juin 2008, cet article prévoit que « *lorsque l'action civile est exercée devant une juridiction répressive, elle se prescrit selon les règles de l'action publique. Lorsqu'elle est exercée devant une juridiction civile, elle se prescrit selon les règles du code civil* »⁹⁷⁰. Or, même avant la réforme de 2008, le juge administratif n'a jamais rendu ces dispositions applicables à l'action domaniale et écartait l'ancien article 2227 du Code civil étendant les prescriptions à l'administration⁹⁷¹. Elle reste toujours imprescriptible et c'est « *la différence capitale qui sépare l'action domaniale de l'action civile connexe à l'action pénale ordinaire* »⁹⁷². Si tous les arrêts ne le mentionnent pas expressément, certains rattachent l'imprescriptibilité de l'action domaniale à celle du domaine⁹⁷³.

314. La situation est identique lorsque l'action domaniale est exercée dans le cadre d'une contravention de voirie routière relevant de la juridiction judiciaire. En effet, comme l'a montré J.-M. Auby, l'action en réparation exercée conjointement aux poursuites pénales, « *obéit à un régime tout à fait semblable à celui de l'action portée devant le juge administratif. Il n'y a par conséquent aucune raison de lui donner un intitulé différent* »⁹⁷⁴. Le trait commun à ces deux actions domaniales le plus significatif est assurément leur imprescriptibilité. Celle-ci a même un fondement législatif en matière de contraventions de voirie routière, contrairement à celle des contraventions de grande voirie qui n'a qu'un fondement jurisprudentiel. En effet, l'article L. 116-6 du Code de la voirie routière dispose que « *l'action en réparation de l'atteinte portée au domaine public routier, notamment celle*

⁹⁶⁹ J.-M. Auby, « L'action domaniale », *A.J.D.A.*, 1983, pp. 507-513, spéc. p. 512.

⁹⁷⁰ Sur ce point, voir J. Lelieur, « L'impact de la réforme de la prescription civile sur l'action des victimes d'infractions pénales », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 50-52.

⁹⁷¹ Avant le Code de procédure pénale, le Code d'instruction criminelle ne s'appliquait pas. Voir C.E., Sect., 26 octobre 1934, *ministre des Travaux publics c/ Duhamel*, *Rec.*, p. 966 ; C.E., 14 novembre 1941, *Guyon*, *Rec.*, p. 192 ; C.E., 27 mai 1959, *Secrétaire d'Etat aux Travaux publics c/ Baylaucq*, *Rec.*, p. 323. La solution est constante après l'adoption du Code de procédure pénale. Voir C.E., 22 décembre 1965, *Commune de Thyl*, *Rec.*, p. 703 ; C.E., 2 novembre 1966, *Société Poléna*, *Rec.*, p. 576 ; C.E., 1^{er} mars 1967, *Lescot*, *Rec.*, p. 101 ; *R.D.P.*, 1968, p. 175, note M. Waline ; C.E., 24 octobre 1984, *Société française des pétroles B.P.*, Req. n°42820, inédit ; *Dr. adm.*, 1985, comm. 510 ; C.E., 22 avril 1988, *S.A. Entreprise Dodin*, *Rec.*, p. 154 ; *J.C.P. G.*, II, 21166, note F. Hervouët ; C.E., 10 octobre 2012, *Voie navigables de France*, Req. n°338754, inédit.

⁹⁷² R. Bonnard, *Des contraventions de grande voirie*, préc., p. 216.

⁹⁷³ Voir par exemple, C.E., 1^{er} décembre 1937, *Breton*, *Rec.*, p. 989 : « *La prescription prévue par l'article 640 du Code d'instruction criminelle ne s'applique pas, en raison de l'imprescriptibilité du domaine public, à la réparation des dommages causés audit domaine* » ; C.E., 1^{er} mars 1967, *Lescot*, préc. : « *La prescription de l'action répressive ne s'applique pas, en raison de l'imprescriptibilité du domaine public, à l'action en réparation des dommages causés audit domaine* ».

⁹⁷⁴ J.-M. Auby, « L'action domaniale », préc., p. 513.

tendant à l'enlèvement des ouvrages faits, est imprescriptible »⁹⁷⁵. Ainsi, le juge pénal a-t-il pu ordonner l'enlèvement d'une barrière automatique fixée par une société à l'entrée et à la sortie d'une rue afin d'assurer l'unique desserte automobile de son ensemble immobilier⁹⁷⁶.

315. L'atteinte portée au domaine public peut également faire l'objet d'une réparation en dehors d'une contravention de grande voirie ou de voirie routière⁹⁷⁷. Dans ce cas, l'action est portée devant le juge judiciaire. Le dommage résulte le plus souvent d'une occupation irrégulière du domaine, sans titre ou après que l'administration a refusé de reconduire le titre de l'occupant. Toute occupation irrégulière constituant une faute⁹⁷⁸, l'administration peut exercer une action en réparation du préjudice subi. Attachée à la conservation du domaine, cette obligation de réparer les dommages est également imprescriptible.

316. Bien que l'affirmation de l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public soit une antienne jurisprudentielle, l'état du droit pourrait à terme évoluer sous l'impulsion des instruments de protection des droits fondamentaux.

§ 2 – Vers la prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public ?

317. Malgré la constance de la jurisprudence, il y a lieu de s'interroger sur l'avenir de l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public. Plusieurs facteurs pourraient à terme entraîner sa remise en cause, ou tout le moins, sa limitation (A). Dans cette optique, il convient d'en apprécier l'opportunité et la possibilité (B).

⁹⁷⁵ Le droit antérieur était moins explicite. Voir l'article 2 de l'ordonnance n°58-1351 du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier, *J.O.R.F.* du 29 décembre 1958, p. 11966 : « *Quel que soit le temps écoulé depuis l'infraction de police, la juridiction saisie peut condamner à la réparation de l'atteinte portée au domaine public routier, et notamment, à l'enlèvement des ouvrages faits* ».

⁹⁷⁶ C.A. Versailles, 10 juillet 2002, *Commune de Puteaux c/ S.A. du C.N.I.T.*, Req. n°2000-6747, inédit.

⁹⁷⁷ Voir en ce sens, R. Bonnard, *Des contraventions de grande voirie*, préc., p. 196.

⁹⁷⁸ C.E., 15 avril 2011, *S.N.C.F. c/ France Télécom*, *Rec Tab.*, p. 925 ; *C.M.P.*, 2011, n°6, comm. 186, note P. Soler-Couteaux.

A. LES FACTEURS DE REMISE EN CAUSE DE L'IMPRESCRIPTIBILITE DE L'OBLIGATION DE REMISE EN L'ETAT DU DOMAINE PUBLIC

318. En premier lieu et comme l'avance C. Lavalie, « *il est difficile de percevoir le lien de causalité qui peut rattacher à l'impossibilité d'acquérir par prescription le domaine public l'imprescriptibilité de l'action en réparation d'un dommage causé audit domaine, comment le régime d'une action personnelle pourrait être conditionné par un des attributs d'un droit réel* »⁹⁷⁹ ? Dans le même sens, un auteur privatiste a estimé que « *les droits réels portant sur le domaine public doivent être distingués des droits personnels nés de leur violation : même si les seconds prennent leur source dans les premiers, ils acquièrent, une fois nés, une existence autonome. Cette autonomie implique alors que soit résolue séparément la question de leur imprescriptibilité* »⁹⁸⁰. Le lien entre l'imprescriptibilité de l'action domaniale et l'imprescriptibilité du domaine public n'est pas indéfectible. Lorsque le dommage causé au domaine public résulte d'une atteinte commise par une personne publique, l'obligation de remise en l'état est enfermée dans le délai de la prescription quadriennale prévue par la loi du 31 décembre 1968⁹⁸¹. Le Conseil d'Etat a également atténué l'imprescriptibilité de l'action domaniale lorsqu'une autorisation conventionnelle d'occupation du domaine public fixe un délai pour la remise en l'état imposée à l'occupant. Même si la durée du délai n'est pas déterminée dans le contrat, le juge administratif soumet l'administration à un délai raisonnable pour ordonner la réparation du préjudice⁹⁸². Dans ce cas, le coût financier de l'enlèvement des installations ne peut être mis à la charge de l'occupant.

319. En second lieu, il n'est pas certain que l'imprescriptibilité de l'obligation de remettre le domaine public en l'état soit conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. Cette règle classique de la domanialité pourrait d'abord être remise en cause sur le fondement de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention garantissant le droit au respect des biens⁹⁸³. Dans l'affaire *Öneryildiz c/ Turquie*⁹⁸⁴, de 2004,

⁹⁷⁹ C. Lavalie, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 42.

⁹⁸⁰ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 254.

⁹⁸¹ C.E., Sect., 13 juin 1969, *Commune de Revin (Ardennes)*, Rec., p. 309.

⁹⁸² C.E., Sect., 21 novembre 1969, *Koeberlin*, Rec., p. 531 ; *A.J.D.A.*, 1970, p. 1602, note Godffrin.

⁹⁸³ Sur cette question, voir N. Foulquier, « Les catégories du droit des biens publics », in J.-B. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 691-703, spéc. pp. 696-698 ; D. Costa, « Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'Homme », in *Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme. Bien public, bien commun*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 87-97.

le requérant avait construit des bidonvilles sur un terrain appartenant au Trésor public, non loin d'une décharge publique, mais suite à une explosion et un éboulement ayant détruit les habitations, il chercha à obtenir l'indemnisation des préjudices par l'Etat turc. La Cour a considéré que l'inaction prolongée de l'administration à l'encontre d'un occupant irrégulier avait fait naître un intérêt patrimonial relatif à son habitation constituant un bien au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention. Dans les arrêts *Triboulet-Brosset et Depalle*⁹⁸⁵, de 2010, les requérants avaient été autorisés à occuper le domaine public maritime et y avaient construits leur résidence. Après le refus de renouvellement d'occupation du domaine, l'Etat leur a imposé de remettre le domaine en l'état en détruisant les ouvrages construits. Mais le temps écoulé a fait naître un intérêt légitime à jouir de leur maison. Pour la Cour, il n'y a cependant pas eu de violation du premier protocole additionnel car l'obligation de remise en l'état ne portait pas une atteinte disproportionnée à l'existence d'un intérêt patrimonial au regard de l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par la réglementation du domaine maritime fixée par la loi Littoral. Ces deux affaires témoignent d'une remise en cause possible de l'imprescriptibilité du domaine public, et cela, même si la position de la Cour n'a rien de catégorique et relève d'un important pragmatisme en fonction des intérêts en cause⁹⁸⁶.

320. La Cour pourrait également être saisie de la différence de traitement des contrevenants, selon qu'il s'agit d'un particulier ou d'une personne publique. Si, dans le premier cas, l'action domaniale est imprescriptible, on a vu que le juge administratif n'hésitait pas à faire bénéficier l'administration de la prescription quadriennale dans le second. Cette asymétrie pourrait être contestée devant la Cour européenne des droits de l'Homme, toujours sur le fondement du premier protocole additionnel⁹⁸⁷.

⁹⁸⁴ Cour E.D.H., Grande chambre, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, Req. n° 48939/99 ; G.A.C.E.D.H., 6^{ème} éd., 2011, n°66 ; G.D.D.A.B., 1^{ère} éd., 2013, n°45 ; A.J.D.A., 2005, p. 550, chron. J.-J. Flauss ; J.C.P. A., 2006, p. 29, note P. Yolka ; R.T.D. Civ., 2005, p. 422, note T. Revet ; G.A.C.E.D.H., 2011, 6^{ème} éd., 2011, p. 731.

⁹⁸⁵ Cour E.D.H., Grande Chambre, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, Req. n°34044/02 ; Cour E.D.H., 29 mars 2010, *Triboulet-Brosset contre France*, Req. n°34078/02 ; G.D.D.A.B., 1^{ère} éd., 2013, n°45 ; J.C.P. G., 2010, act. 451, obs. G. Gonzales ; J.C.P. A., 2010, 2140, note P. Yolka ; R.F.D.A., 2010, p. 543, note R. Hostiou.

⁹⁸⁶ En ce sens P. Yolka, note sous Cour E.D.H., Grande Chambre, 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, préc.

⁹⁸⁷ En ce sens, N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 232.

B. LA POSSIBILITE DE LA PRESCRIPTIBILITE DE L'OBLIGATION DE REMISE EN L'ETAT DU DOMAINE PUBLIC ?

321. Au regard de ces critiques, serait-il envisageable autant que judicieux de rendre l'obligation de remise en l'état prescriptible ? L'hypothèse est en tous les cas techniquement possible. Depuis l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* de 2005⁹⁸⁸, le Conseil d'Etat a en effet dégagé un principe de prescription trentenaire appliqué à l'obligation de remise en l'état des installations classées. La proximité avec l'obligation de réparer les atteintes causées au domaine public pourrait laisser penser, qu'à terme, le juge étendra le champ de ce principe général du droit à l'action domaniale. Cette assimilation reste toutefois incertaine car, dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement M. Guyomar semblait expressément écarter cette extension au domaine public. Il n'excluait certes pas que « *se produise à terme un effet de contagion* » mais il ajoutait : « *hormis en ce qui concerne le cœur des prérogatives de souveraineté, comme le pouvoir de police ou le domaine public, qui sont imprescriptibles par nature* »⁹⁸⁹. Rien n'assure donc que le Conseil d'Etat revienne sur sa jurisprudence constante consacrant l'imprescriptibilité de l'action domaniale. Un tel revirement créerait un décalage de régime important entre l'action domaniale exercée dans le cadre des contraventions de grande voirie et celle mise en œuvre en matière de contraventions de voirie routière. Pour ces dernières, le principe de l'imprescriptibilité de la réparation de l'atteinte portée au domaine public routier a en effet valeur législative⁹⁹⁰ sur laquelle le juge ne pourrait évidemment pas revenir seul.

322. Plusieurs auteurs affirment d'ailleurs qu'il ne serait pas judicieux d'abandonner ce principe d'imprescriptibilité, estimant que « *c'est seulement dans la mesure où l'action en réparation est imprescriptible que la police de la conservation peut avoir des effets* »⁹⁹¹. Pour N. Foulquier, la prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état « *conduirait à un nouvel affadissement de la spécificité de la domanialité publique ; ce serait même la priver d'un de ses fondements* »⁹⁹². La prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état pourrait toutefois s'envisager sous le même angle que l'obligation de remise en l'état du domaine public. Elle n'empêcherait pas l'administration de faire cesser l'atteinte au trouble en obtenant la

⁹⁸⁸ C.E., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

⁹⁸⁹ M. Guyomar, concl. sur C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 327.

⁹⁹⁰ Article L. 116-6 du Code de la voirie routière.

⁹⁹¹ P. Gélard, « La nature mixte de la contravention de grande voirie », préc., p. 147.

⁹⁹² N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 177.

condamnation du contrevenant à réparer. En revanche, la charge financière de la remise en l'état incomberait à l'administration. Faute d'étendre le principe de prescription trentenaire, le juge pourrait *a minima* imposer à l'administration un délai raisonnable pour ordonner la remise en l'état, réalisant alors un rééquilibrage entre la sécurité juridique de l'occupant et les intérêts publics en jeu.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

323. L'étude du champ d'application matériel de la prescription extinctive souligne la place importante prise par l'institution en droit public. Ce développement s'explique par l'essor contemporain des aspirations liées à la sécurité juridique. Cette exigence a pour première conséquence de réduire les domaines d'imprescriptibilité hors le droit des obligations. L'imprescriptibilité du pouvoir répressif a longtemps été considérée comme la règle, et sa prescriptibilité comme l'exception. Un renversement complet de perspective s'est toutefois opéré. Alors que l'imprescriptibilité du pouvoir répressif se justifiait par son caractère régalien, il ressort du droit positif que l'exigence de sécurité juridique l'emporte désormais sur le droit de punir, consacrant de nombreuses prescriptions applicables au pouvoir administratif. Aujourd'hui, seul le pouvoir de police administrative demeure exclu du champ de la prescription en raison de sa finalité propre. Il doit en effet pouvoir être mis en œuvre à toute époque pour faire cesser les troubles à l'ordre public, dont le maintien est la condition nécessaire à la protection des libertés publiques. Cependant, et c'est la seconde conséquence de l'essor de la sécurité juridique, le juge administratif a clairement dissocié l'exercice du pouvoir de police de l'obligation qu'il permet d'exécuter. Ainsi, nonobstant le maintien de cette imprescriptibilité, le Conseil d'Etat a pu consacrer, dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France*⁹⁹³ de 2005, un principe général de prescription extinctive des obligations.

324. La prescription extinctive devrait irriguer l'ensemble des domaines où l'exercice du pouvoir de police conduit à obtenir l'exécution d'une obligation publique, et en particulier celle de remise en l'état du domaine public. Néanmoins, le droit positif paraît toujours rétif à la prescription extinctive de ce type d'obligations. Cette situation d'imprescriptibilité ne résulte pas d'une impossibilité théorique à dissocier pouvoir de police et obligations, mais de la contamination de ces obligations par le principe d'imprescriptibilité du domaine public. Le

⁹⁹³ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

droit domanial écarte en effet toute acquisition du domaine public par usucapion. Par extension, la protection de cette interdiction est assurée par la possibilité laissée à l'administration d'exiger la remise en l'état du domaine public à toute époque. Malgré les coups de boutoir portés par le droit européen, le juge administratif n'est pas revenu sur sa position et refuse toujours d'étendre le bénéfice de la jurisprudence *Alusuisse Lonza France* aux obligations de remise en l'état du domaine public.

CHAPITRE 2 – LE CHAMP D'APPLICATION TEMPOREL DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE

325. La détermination de l'application dans le temps des lois de prescription, et plus généralement des lois relatives aux délais, est « *probablement le domaine le plus mouvant du droit public transitoire* »⁹⁹⁴ et certainement l'un des plus délicats⁹⁹⁵.

326. La première difficulté découle directement de son champ d'étude : le droit transitoire. Les qualificatifs d'aridité et de technicité souvent donnés à cette matière proviennent de ce qu'elle porte sur le droit lui-même et non sur des faits concrets. Sa définition même n'est d'ailleurs toujours pas définitivement arrêtée⁹⁹⁶. Selon une approche résultant des travaux de P. Roubier⁹⁹⁷, le droit des conflits de lois dans le temps consiste à déterminer, après un changement de règles, laquelle de la règle, ancienne ou nouvelle, doit s'appliquer à des faits concrets susceptibles d'être régis par chacune des deux. Cette définition a progressivement été étendue grâce aux travaux de la doctrine contemporaine privatiste et publiciste. Dans son acception la plus large, le droit transitoire doit inclure non seulement l'analyse des dispositions transitoires⁹⁹⁸, définies comme « *toute disposition par laquelle une règle écrite nouvelle détermine elle-même son champ d'application dans le temps et fixe les conditions du passage d'un régime ancien à un régime nouveau* »⁹⁹⁹, mais également la détermination de l'entrée en vigueur de la norme nouvelle. Ce dernier élément peut, au moins incidemment, être rattaché au conflit de lois dans le temps¹⁰⁰⁰. En elle-même, la date d'entrée en vigueur de la règle nouvelle ne pose pas de problème de conflit de lois dans le temps. Elle a néanmoins

⁹⁹⁴ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2002, 655 p., spéc. p. 381.

⁹⁹⁵ En ce sens, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, Dalloz/Sirey, Paris, 1960, 2^{ème} éd., rééd., Dalloz, Paris, 2008, 590 p., spéc. p. 301 ; F. Hage-Chahine, *Les conflits dans l'espace et dans le temps en matière de prescription*, Dalloz, coll. Bibliothèque de droit international privé, Paris, 1977, 361 p., spéc. p. 273.

⁹⁹⁶ Voir J. Petit, « Droit transitoire et terminologie », in G. Drago, D. Le Prado, B. Seiller et P. Théry (dir.), *Repenser le droit transitoire*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 7-15.

⁹⁹⁷ Voir P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc.

⁹⁹⁸ Voir F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque droit privé, Paris, 1977, 267 p. ; G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2007, 988 p.

⁹⁹⁹ J. Petit, « Droit transitoire et terminologie », préc., p.10.

¹⁰⁰⁰ Voir J. Héron, *Principes du droit transitoire*, Dalloz, coll. Philosophie et théorie générale du droit, Paris, 1996, 168 p., spéc. p.18 ; G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 4, note 7 ; P. Fleury-Legros, *Contribution à l'analyse normative des conflits de lois dans le temps en droit privé interne*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2005, 330 p., spéc. pp. 23-42.

pour effet de fixer le moment à partir duquel se produit le conflit de lois et doit, à ce titre, appartenir à ce champ d'étude¹⁰⁰¹.

327. La seconde difficulté porte sur la signification du terme « loi », ne devant pas être pris au sens étroit. Il renvoie à la définition matérielle de la loi, à toute règle de structure hypothétique et de portée générale. A ce titre, l'analyse porte sur la loi formelle comme sur les règlements. En droit de la prescription, les règles concernées sont essentiellement de nature législative, la Constitution de 1958 conférant une compétence d'attribution au législateur dans le domaine des obligations¹⁰⁰². Certaines de ces règles présentent néanmoins un caractère réglementaire car adoptées avant la rationalisation du parlementarisme¹⁰⁰³. Malgré cette différence de nature, les solutions de conflits sont identiques.

328. Plus délicate est la question de l'intégration des règles jurisprudentielles dans l'analyse. Les deux principaux arguments écartant ces règles du champ d'étude ne sont pas irréfutables même si l'un d'entre eux pose toujours d'importantes difficultés. Le premier reposait sur la négation de la jurisprudence comme source du droit. Cette conception longtemps défendue par la doctrine privatiste ne peut plus être retenue depuis les travaux de l'école réaliste de l'interprétation, selon laquelle toute interprétation juridictionnelle est un acte volitionnel contenant nécessairement une part de création résultant du choix de l'une des significations possibles de la règle¹⁰⁰⁴. Au surplus, le droit public, et spécifiquement le droit administratif, place aisément la jurisprudence administrative dans les sources du droit¹⁰⁰⁵. Le second argument, particulier au droit transitoire, tient à l'impossibilité de déterminer précisément la date de changement de règle jurisprudentielle et donc d'identifier le conflit de règles. Cette difficulté, plus complexe, peut néanmoins être résolue par le juge lui-même en fixant une date d'entrée en vigueur de la norme jurisprudentielle. Si cette indétermination fait

¹⁰⁰¹ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 196 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 363.

¹⁰⁰² Voir *supra* n°183.

¹⁰⁰³ Réduisant le délai de la déchéance des dettes publiques de quatre à cinq, voir le décret du 25 juin 1934, *système de l'exercice*, *J.O.R.F.* du 8 juillet 1934, p. 6858.

¹⁰⁰⁴ Voir M. Troper, « Interprétation », D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, préc., pp. 843-847. Pour l'acceptation de la jurisprudence en tant que source normative nécessaire à l'étude des conflits de loi dans le temps, voir notamment au sein de la doctrine privatiste C. Radé, « De la rétroactivité des revirements de jurisprudence », *D.*, 2005, pp. 988-994.

¹⁰⁰⁵ Voir par exemple, M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1946, 4^{ème} éd., 556 p., spéc. pp. 39-63 ; R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 91-126 ; P. Wachsmann, « La jurisprudence administrative », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2010, pp. 563-598.

toujours débat, elle n'empêche pas d'étudier les conflits de règles jurisprudentielles. Le droit de la prescription amène le juge à résoudre de tels conflits.

329. Le champ d'étude ainsi délimité, peuvent ensuite être dégagées les principales solutions du droit transitoire relatives aux lois de prescription, en recourant aux notions de base de ce droit. Sur ce point, la doctrine a connu plusieurs mouvements s'organisant autour de trois grands courants¹⁰⁰⁶.

330. Le premier courant, dominé par les auteurs privatistes du XIX^{ème} siècle, avait pour objectif d'appréhender la matière afin de déterminer le critère de la rétroactivité des lois, en principe prohibée par l'article 2 du Code civil. Guidée par un paradigme libéral, leur conclusion a conduit à systématiser la jurisprudence de la Cour de cassation autour de la notion de droit acquis. Ainsi, si la loi attribuait un droit acquis à un individu, elle ne pouvait être rétroactive. *A contrario*, la simple expectative de droit autorisait une telle rétroactivité.

331. Il fallut attendre les travaux de P. Roubier pour que l'analyse soit ensuite affinée, donnant ainsi naissance au deuxième courant. Ce dernier distingua deux notions auparavant confondues en raison du caractère indéterminable du droit acquis : la rétroactivité d'une part, et l'effet immédiat de la règle d'autre part. Pour opérer cette distinction, P. Roubier se fonde sur la notion de situation juridique. Celle-ci connaît deux phases, l'une dynamique, l'autre statique. La première correspond aux conditions de constitution et d'extinction d'une situation juridique¹⁰⁰⁷, la seconde renvoie à la production des effets de droit de la situation juridique¹⁰⁰⁸. Les lois de constitution ou d'extinction de situations juridiques sont rétroactives si elles s'appliquent à des situations déjà constituées alors qu'elles sont d'effet immédiat si elles gouvernent des situations en cours de constitution ou d'extinction. Les lois relatives aux effets des situations juridiques s'appliquent immédiatement aux situations dont les effets sont en cours de production et postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Si cette dernière s'applique à des effets passés, il y a rétroactivité.

¹⁰⁰⁶ Pour un résumé de ces courants doctrinaux, voir J. Petit, « Droit transitoire et terminologie », préc. ; O. Négrin, *L'application dans le temps des textes fiscaux*, thèse dactyl., Aix-Marseille, 1997, 718 p.

¹⁰⁰⁷ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., pp. 183-203. Roubier ajoute qu'« on pourrait considérer tout mode d'extinction d'une situation juridique comme mode de constitution d'une situation juridique, qui aurait précisément pour effet d'éteindre la première » (*ibidem*, p. 197).

¹⁰⁰⁸ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., pp. 204-210.

332. Cette conception a été repensée par la doctrine privatiste contemporaine. Le troisième courant initié par E.-L. Bach¹⁰⁰⁹ et poursuivi par J. Héron¹⁰¹⁰ s'appuie sur une analyse structurale de la règle de droit, issue des travaux de H. Motulsky¹⁰¹¹. Selon cet auteur, toute règle de droit, en tant que structure hypothétique, s'organise autour de deux éléments : la présupposition (l'ensemble des faits envisagé dans l'abstrait) et l'effet juridique (les effets que la règle de droit attache à la réalisation du présupposé)¹⁰¹². L'analyse structurale de la règle conduit à déterminer les effets de la règle nouvelle en fonction du moment de la réalisation du présupposé par rapport à l'entrée en vigueur de la règle nouvelle.

333. Aucun de ces trois courants doctrinaux n'a complètement été adopté par la jurisprudence judiciaire ou administrative. Si la conception de P. Roubier se retrouve aussi bien dans les arrêts de la Cour de cassation¹⁰¹³ que dans ceux du Conseil d'Etat¹⁰¹⁴, la doctrine des droits acquis conserve une place importante dans les deux ordres de juridiction, sans pour autant que ses solutions soient foncièrement différentes de celles proposées par P. Roubier¹⁰¹⁵. Quant à l'analyse structurale, quoique sa terminologie ne se retrouve aucunement dans les différents arrêts¹⁰¹⁶, elle présente une valeur explicative de la jurisprudence, ce que souligne l'étude de l'application dans le temps des lois de prescription.

334. A cette complexité liée à la définition et aux notions du droit transitoire, s'ajoute une difficulté tenant au fait que la prescription est une règle contenant déjà en elle-même un élément temporel dont il faut déterminer l'application dans le temps¹⁰¹⁷. Cette difficulté peut

¹⁰⁰⁹ E.-L. Bach, « Contribution à l'étude du problème d'application des lois dans le temps », *R.T.D. Civ.*, 1969, pp. 405-468.

¹⁰¹⁰ J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », *R.T.D. Civ.*, 1985, pp. 277-333 ; J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc.

¹⁰¹¹ H. Motulsky, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, Sirey, 1948, rééd., Dalloz, coll. Philosophie et théorie générale du droit, Paris, 1991, 183 p.

¹⁰¹² H. Motulsky, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, préc., pp. 18-30.

¹⁰¹³ T. Bonneau, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, P.U.F., coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1990, 397 p., spéc. pp.30-31

¹⁰¹⁴ Voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 381. Devant la juridiction administrative, certains commissaires du gouvernement ont pu faire une référence explicite à la théorie des droits acquis et à son application aux délais de prescription par le juge judiciaire. Voir, par exemple, P. Cabanes, concl. sur C.E., Plén, 20 novembre 1974, *Moussarie* ; *Dr. fisc.*, 1975, n°29, comm. 1045.

¹⁰¹⁵ Voir, spécifiquement à propos de la prescription, T. Bonneau, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, préc., pp. 30-31 et pp. 114-117 ; O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2006, 503 p., spéc. pp. 84-86. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 381.

¹⁰¹⁶ Voir P. Fleury-Legros, *Contribution à l'analyse normative des conflits de lois dans le temps en droit privé interne*, préc.

¹⁰¹⁷ En ce sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », *R.D.C.A.*, janvier 2009, n°17.

être résolue grâce aux concepts de l'analyse structurale. Celle-ci place le délai, soit au sein du présumé, soit au sein de son effet juridique¹⁰¹⁸. Dans la première hypothèse, le délai se présente comme un « *délai-condition* » dont la réalisation de l'élément temporel demeure hypothétique et incertain, alors que dans la seconde hypothèse, il s'agit « *d'un délai-terme* » dont la survenance, certaine, précise la date de réalisation des effets. La prescription se rattache à la première hypothèse. Dans cette acception, la formulation de la règle insiste sur l'incertitude de la réalisation du délai placé dans le présumé de la règle. En application de la règle selon laquelle toute personne subissant un dommage a droit à sa réparation, tout créancier a droit à son paiement. A cette première règle s'ajoute une seconde, qui est celle de la prescription, ainsi formulée : si, *pendant* un certain délai, le créancier ne fait pas valoir son droit au paiement, alors ce droit est éteint¹⁰¹⁹.

335. La qualification du délai de prescription sert à l'identification des solutions de conflits retenues, solutions qui sont, pour l'essentiel, quasiment identiques en droit privé et en droit public. Ce constat s'explique par le fondement de la prescription extinctive en droit public, commun à l'ensemble des prescriptions. La sécurité juridique produit les mêmes effets sur le droit transitoire de la prescription, qu'il soit public ou privé. De ce fait, elle impose le renforcement normatif de la non-rétroactivité de la prescription (Section 1). Plus discrètement, elle joue un rôle sur l'effet immédiat de la prescription (Section 2).

SECTION 1 – LE RENFORCEMENT NORMATIF DE LA NON-RÉTROACTIVITÉ DE LA PRESCRIPTION

336. En l'absence de précision législative, les conflits de lois dans le temps sont soumis au principe général posé l'article 2 du Code civil selon lequel « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Dans le silence des textes, les juridictions judiciaires et administratives n'ont qu'à tirer les conséquences de cette solution générale à l'égard des lois nouvelles de prescription. Le principe de non-rétroactivité des lois occupe une place importante en droit de la prescription. D'abord consacrée par la jurisprudence

¹⁰¹⁸ J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., pp. 321-324 ; J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., pp. 130-133 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., pp. 380-381.

¹⁰¹⁹ La solution à retenir ne s'impose pas avec évidence. J. Héron semble d'ailleurs avoir fait évoluer son point de vue. Dans un temps favorable à la première acception (J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., pp. 321-324), il paraît dans un second temps convaincu par la deuxième formulation (J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., pp. 130-133).

administrative, sa valeur normative a été élevée au plus au rang de la hiérarchie des normes par le juge constitutionnel (§1). Si la plupart des dispositions législatives transitoires traduit ce principe, d'autres dispositions, en dépit de cette constitutionnalisation, s'en écartent, instillant un doute sur la portée exacte de la non-rétroactivité de la prescription (§2).

§ 1 – L'affirmation jurisprudentielle de la non-rétroactivité de la prescription

337. Pour des motifs évidents de sécurité juridique, le principe de non-rétroactivité est la solution générale de conflit choisie par le Code civil, solution qui n'est d'ailleurs pas limitée au champ de ce code. Appliqué à la prescription, ce principe signifie que, si « *tout le présumé de la règle ancienne s'est réalisé avant la publication de la loi nouvelle ; la prescription est acquise et ne peut plus être remise en cause sans rétroactivité* »¹⁰²⁰. L'interdiction de rouvrir une prescription acquise est solidement ancrée dans la jurisprudence administrative (A). Plus encore, le juge constitutionnel a érigé la prescription en limite à la rétroactivité des lois (B).

A. L’AFFIRMATION DE LA NON-RETROACTIVITE DE LA PRESCRIPTION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

338. Bien qu'il ne s'appuie pas directement sur l'article 2 du Code civil, le juge administratif tire les mêmes conséquences que son homologue judiciaire à propos des lois de prescription, sans pour autant recourir à un fondement textuel. Pour les deux ordres de juridictions, la loi nouvelle ne peut faire renaître une prescription acquise (1). D'apparence simple, cette prohibition suppose que soit déterminé avec précision le moment à partir duquel la prescription est considérée comme acquise. Cette opération s'avère parfois malaisée (2).

1. L'origine jurisprudentielle de la non-rétroactivité de la prescription

339. La non-rétroactivité d'une loi signifie que celle-ci n'est pas applicable à une situation antérieurement constituée avant son entrée en vigueur. Dès lors, et en l'absence de disposition par laquelle le législateur prévoit expressément l'application de la loi nouvelle à des situations constituées, le juge administratif, comme le juge judiciaire, refuse toute rétroactivité tacite de

¹⁰²⁰ J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc. p. 78.

la norme¹⁰²¹. Ce « *principe d'interprétation* »¹⁰²² juridictionnelle se fonde explicitement sur le visa de l'article 2 du Code civil dans les décisions du juge judiciaire. A propos de la prescription, il en déduit, dans un attendu de principe particulièrement clair, « *qu'en l'absence d'une volonté contraire expressément affirmée, la loi ne peut produire effet que pour l'avenir et qu'il résulte de ce principe que lorsque le législateur modifie le délai de prescription, cette loi n'a point d'effet sur la prescription définitivement acquise* »¹⁰²³.

340. Le juge administratif, comme à l'accoutumée, a marqué ses distances avec la lettre du Code civil, en préférant dégager seul un principe général du droit de non-rétroactivité à l'égard des lois¹⁰²⁴ comme des actes administratifs¹⁰²⁵. Plus souvent encore, il prohibe la rétroactivité en s'abstenant de toute référence textuelle¹⁰²⁶. C'est précisément la position adoptée à l'égard des conflits de lois de prescription. Néanmoins, ce silence ne l'empêche pas de parvenir au même résultat que le juge judiciaire ; l'absence de référence textuelle « *n'a guère d'incidence sur sa valeur juridique* »¹⁰²⁷. En effet, lorsque le législateur n'a pas proscrit la rétroactivité de la loi nouvelle modifiant la durée d'un délai, le juge conclut que cette loi ne peut faire renaître une prescription acquise. La solution est ancienne et a d'abord été affirmée à propos de l'application des prescriptions du Code civil aux créances ordinaires de l'Etat. Dans un arrêt du 12 novembre 1937, *Candille*, la Section du contentieux du Conseil d'Etat devait appliquer un décret du 30 novembre 1935 pris sur habilitation législative, prévoyant l'application de la prescription trentenaire de l'ancien article 2262 du Code civil au lieu du délai quinquennal de l'ancien article 2277 du même code pour les retenues de pensions non versées à l'Etat par les personnels français de la gendarmerie détachés à Tanger. Dans un considérant particulièrement clair, le juge a déclaré que « *la nouvelle règle ainsi instituée ne saurait, en l'absence de toute disposition expresse lui conférant un effet rétroactif, être étendue aux créances de l'Etat qui, au moment de la date d'entrée en vigueur du décret du 30*

¹⁰²¹ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 225 et p. 279 ; O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p. 65 ; G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., pp. 215-218

¹⁰²² J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 32 et pp. 108-110 : « *Le principe de non-rétroactivité ne s'adresse pas seulement aux autorités investies du pouvoir de créer des règles de droit, mais aussi – surtout, en ce qui concerne la loi – aux organes chargés d'en faire application* ». Voir également P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p.180.

¹⁰²³ C. cass., 1^{ère} civ., 27 septembre 1983, *Bull. civ.*, I, n°215 ; C. cass., 1^{ère} civ., 12 février 2002, *Bull. civ.*, I, n°55. Voir également C. cass., 3^{ème} civ., 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ S.C.I. de la Madeleine*, *Bull. civ.*, III, n°373.

¹⁰²⁴ C.E., 31 janvier 1951, *Guillou*, *Rec.*, p. 53.

¹⁰²⁵ C.E., Ass., *Société du Journal « L'Aurore »*, *Rec.*, p. 289, concl. M. Letourneur ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°59.

¹⁰²⁶ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 35.

¹⁰²⁷ *Idem*, p. 37.

octobre 1935, étaient déjà atteintes par la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil »¹⁰²⁸. Cette solution a ensuite été étendue aux délais de reprise en matière fiscale¹⁰²⁹. Le fait de savoir si la prescription était ou non acquise avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle est une question dont la résolution a été difficile.

2. La difficile identification de la prescription acquise

341. L'identification de la prescription acquise n'est pas toujours aisée, en particulier lorsque l'opposition de la prescription suppose l'adoption d'un acte administratif. Il en va ainsi en matière de déchéance puis de prescription quadriennale. L'adoption de la loi du 31 décembre 1968, abrogeant celle du 29 janvier 1831, s'est accompagnée de dispositions transitoires réglant seulement l'application de la loi nouvelle aux situations en cours. L'article 9, alinéa 1, de la loi de 1968 énonçait que « *les dispositions de la présente loi sont applicables aux créances nées antérieurement à la date de son entrée en vigueur et non encore atteintes de déchéance à cette même date* ». Cet article restait toutefois muet sur le point de savoir si la loi comportait un effet rétroactif rouvrant les déchéances acquises. Le Conseil d'Etat a logiquement précisé, conformément au principe de non-rétroactivité, que la prescription de la loi du 31 décembre 1968 ne s'appliquait pas aux créances déchues avant son entrée en vigueur¹⁰³⁰.

342. Cependant, l'identification du moment auquel la déchéance était acquise a donné lieu à des hésitations jurisprudentielles résultant des conditions dans lesquelles la déchéance – et aujourd'hui encore la prescription quadriennale – devait être opposée par l'administration. Pour s'en prévaloir, l'administration débitrice doit émettre un acte administratif opposant la déchéance à son créancier. Le juge disposait de deux voies pour arrêter le jour auquel la déchéance devait être considérée comme acquise. Ainsi, l'identification de la situation constituée pouvait se fonder soit sur une conception formelle, soit sur une conception matérielle¹⁰³¹. La première consiste à déclarer la déchéance acquise au jour où celle-ci est opposée au créancier par un acte administratif ; la seconde retient l'acquisition de la

¹⁰²⁸ C.E., Sect., 12 novembre 1937, *Candille, Rec.*, p. 925. Voir A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-12, spéc. p. 11.

¹⁰²⁹ C.E., 9 juillet 1956, *Sieur X., Rec.*, p. 312.

¹⁰³⁰ C.E., Ass., 12 avril 1972, *Benasse, Rec.*, p. 259, concl. G. Braibant ; *R.D.P.*, 1972, p. 1274, obs. R. Drago ; C.E., 13 novembre 1973, *Rouby, Rec.*, p. 669 ; C.E., 1^{er} octobre 1971, *David, Rec.*, p. 575 ; C.E., 14 juin 1972, *ministre de l'Economie et des Finances c/ Commune de Cinq-Mars-La-Pile, Rec.*, p. 438.

¹⁰³¹ Voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°29.

déchéance au jour où celle-ci est opposable, lorsque le délai est écoulé, sans qu'elle soit forcément opposée par l'administration. Si la première conception a un temps prévalu¹⁰³², c'est la seconde que la jurisprudence a finalement retenue¹⁰³³. Le Tribunal des conflits affirme ainsi, dans une décision rendue le 19 janvier 1976, que « *pour déterminer la loi applicable dans le temps, il faut se placer, non à la date à laquelle la déchéance a été opposée, mais à celle à laquelle la déchéance a été acquise* »¹⁰³⁴. D'un point de vue pratique, la solution est justifiée par une volonté de simplification. L'approche formelle serait trop complexe en raison du « *décalage dans le temps entre le moment de la décision opposant la prescription et le moment, antérieur, auquel celle-ci serait devenue opposable, entraînant de grandes incertitudes quant au droit applicable pour l'appréciation de la légalité de la décision* »¹⁰³⁵. L'application de la règle nouvelle dépendrait en effet du moment auquel l'administration décide d'opposer la prescription¹⁰³⁶. Mais surtout, du point de vue de l'analyse structurale, le juge considère que la décision administrative opposant la déchéance ne fait que constater un état de droit préexistant, résultant de la réalisation du présupposé de la règle de prescription, et non une décision constitutive conditionnant la formation d'un rapport de droit¹⁰³⁷. L'identification de la prescription acquise repose finalement sur la date à laquelle le délai est écoulé.

343. La même problème a resurgi lors de l'harmonisation des délais de prescription en matière de responsabilité hospitalière. La loi du 4 mars 2002¹⁰³⁸ a substitué un délai décennal au délai quadriennal de la loi du 31 décembre 1968 en matière de dommages résultant d'actes de prévention, de diagnostic ou de soin. Les dispositions transitoires, là non plus, ne résolvait pas la question de la rétroactivité de la loi nouvelle. L'article 101, alinéa 2, énonçait que « *les dispositions de la section 6 du chapitre II du titre IV du livre Ier de la première partie du même code [relatives à la prescription décennale] sont immédiatement applicables, en tant qu'elles sont favorables à la victime ou à ses ayants droit, aux actions en*

¹⁰³² Voir la jurisprudence citée par E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°31-57.

¹⁰³³ C.E., 13 novembre 1973, *Rouby, Rec.*, p. 669 ; C.E., 30 juin 1976, *Commune de Villard-Bonnot Isère, Rec. Tab.*, p. 815 ; C.E., 10 mai 1974, *Andry, Rec.*, p. 279 ; C. cass., Ass. Plén., 6 juillet 2001, *Préfet de la région Ile de France, Bull. civ.*, Ass. Plén., n°9 ; D., 2001, p. 1580.

¹⁰³⁴ T.C., 19 janvier 1976, *Trésor public c/ Deschamps et Caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain, Rec. Tab.*, p. 822. Voir implicitement, T.C., 21 janvier 1985, *Préfet, commissaire de la République de la région de Lorraine et de la Moselle, Rec.*, p. 399, concl. M.-A. Latournerie ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 228, note L. Richer.

¹⁰³⁵ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°36.

¹⁰³⁶ Sur ce point, voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 164.

¹⁰³⁷ *Idem*, p.196. Dans le même sens, G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 223.

¹⁰³⁸ Loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et au système de santé, *J.O.R.F.*, 5 mars 2002, p. 4118.

responsabilité, y compris aux instances en cours n'ayant pas donné lieu à une décision irrévocable ». Cette solution de conflits ne concernait donc que l'application du nouveau délai décennal aux situations en cours sans préciser si celui-ci pouvait s'appliquer à des créances déjà atteintes par la prescription quadriennale. Le Conseil d'Etat, dans l'avis contentieux *Haddad et C.P.A.M. de Tourcoing* rendu le 19 mars 2003 a déclaré que « *l'article 101 de cette loi n'a pas eu pour effet, en l'absence de dispositions le prévoyant expressément, de relever la prescription de celles de ces créances qui étaient prescrites en application de la loi du 31 décembre 1968 à la date d'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2002* »¹⁰³⁹. Cette solution, d'application constante, conduit à ne pas appliquer le nouveau délai décennal à des créances éteintes par la prescription quadriennale¹⁰⁴⁰. La jurisprudence administrative calque ainsi sa position sur celle de la Cour de cassation confrontée à l'interprétation du champ d'application de la prescription décennale en matière médicale, à cette différence que le juge judiciaire fonde sa solution sur l'article 2 du Code civil¹⁰⁴¹. Pour déterminer si la créance est prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2002¹⁰⁴², le juge administratif retient la date à laquelle la prescription quadriennale est opposable, et non la date de son opposition par l'administration.

344. Déjà solidement affirmée par la jurisprudence administrative, l'interdiction de faire renaître une prescription acquise avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle a vu sa valeur normative renforcée par le Conseil constitutionnel.

B. LA CONSECRATION DE LA NON-RETROACTIVITE DE LA PRESCRIPTION PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

345. Face à la forte insécurité juridique générée par la multiplication des lois rétroactives, le Conseil constitutionnel pouvait réagir selon deux options. La première aurait consisté à conférer une valeur constitutionnelle au principe de non-rétroactivité, voire à dégager un

¹⁰³⁹ C.E., Avis, 19 mars 2003, *Haddad et C.P.A.M. de Tourcoing*, *Rec.*, p. 133, concl. D. Chauvaux, ; *J.C.P. A.*, 2003, 1643, note G. Chavrier ; *Resp. civ. et assur.*, 2003, comm. 209, note C. Guettier.

¹⁰⁴⁰ C.E., 10 octobre 2005, *Haudry*, *Rec. Tab.*, p. 816 ; C.E., 5 mars 2008, *C.P.A.M. des Côtes d'Armor*, Req. n°287136, inédit.

¹⁰⁴¹ C. cass., 1^{ère} civ., 9 décembre 2010, *Centre hospitalier privé Clinique Beauregard*, Req. n°09-70356, non publié.

¹⁰⁴² C.E., 1^{er} mars 2006, *Centre hospitalier de Saulieu*, *Rec. Tab.*, p. 800 ; C.E., 5 mars 2008, *C.P.A.M. des Côtes d'Armor*, inédit, Req. n°287136 ; C.E., 26 septembre 2008, *Centre hospitalier de Flers*, *Rec. Tab.*, p. 659 ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 1797 ; C.A.A. Lyon, 22 septembre 2011, *Centre hospitalier de Semur-en-auxois*, Req. n°11LY00421, inédit.

principe constitutionnel de sécurité juridique. Une telle reconnaissance interdit au législateur de prévoir des dispositifs rétroactifs permettant de faire respecter légalité ou plus favorables au destinataire de la norme. La seconde attitude aurait été au contraire de laisser toute liberté au législateur dans l'utilisation de la rétroactivité, au risque d'accroître l'instabilité. Le juge constitutionnel a emprunté une voie médiane en maintenant la valeur législative de la non-rétroactivité¹⁰⁴³ tout en l'assortissant de plusieurs limites traduisant autant de « *manifestations tangibles de la sécurité juridique* »¹⁰⁴⁴. L'une de ces limites est tirée de la prescription. D'abord dégagée dans le domaine répressif (1), l'interdiction de revenir sur une prescription acquise a ensuite été étendue aux obligations fiscales (2).

1. Une constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription dans le domaine répressif

346. En énonçant que « *la Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 donne un fondement textuel à la non-rétroactivité des lois répressives. Cette interdiction, ne visant initialement que les sanctions pénales, a graduellement été appliquée aux sanctions fiscales, puis plus largement aux sanctions administratives prononcées par une autorité non juridictionnelle, donc « *à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* »¹⁰⁴⁵.

347. Ce faisant, le Conseil constitutionnel est allé plus avant dans les garanties de la personne sanctionnée. Cette solution a été dégagée dans une décision du 29 décembre 1988¹⁰⁴⁶ relative aux sanctions prononcées par l'administration fiscale. Pour les auteurs de la saisine, les motifs d'inconstitutionnalité étaient principalement fondés sur le fait que l'article

¹⁰⁴³ Décision n°80-126 D.C. du 30 décembre 1980, *Loi de finances pour 1981*, J.O.R.F. du 31 décembre 1980, p. 3242 ; Décision n°84-184 D.C. du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, J.O.R.F. du 30 décembre 1984, p. 4167.

¹⁰⁴⁴ O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p. 127. L'auteur propose d'aller plus loin en matière fiscale en consacrant un principe constitutionnel de sécurité fiscale (*idem*, p. 355).

¹⁰⁴⁵ Décision n°82-155 D.C. du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, J.O.R.F. du 31 décembre 1982, p. 4034 ; R.D.P., 1983, comm. L. Favoreu, p.333 ; R.A., 1983, p. 142, note M. de Villiers ; *Pouvoirs*, 1983, n°25, p. 199, chron. P. Avril et J. Gicquel. Cette décision abandonne la position retenue dans la décision n°80-126 D.C. du 30 décembre 1980, *Loi de finances pour 1981*, préc.

¹⁰⁴⁶ Décision n°88-250 D.C. du 29 décembre 1988, *Loi de finances rectificative pour 1988*, J.O.R.F. du 30 décembre 1988, p. 16700.

21 de la loi de finances rectificative pour 1988 validait rétroactivement la légalité de titres de perception affectés d'un vice de compétence. Cette validation aurait ainsi fait perdre au contribuable le bénéfice autant de la prescription des droits dus au principal que de celle des pénalités afférentes. Malgré une prescription acquise avant l'entrée en vigueur de la loi de finances, la validation rétroactive de rôles, avis de mise en recouvrement ou mises en demeure, conduirait à conférer rétroactivement un effet interruptif de prescription, et *in fine*, à rouvrir un délai de prescription expiré sous l'empire de la loi ancienne. En réponse à cette argumentation, le Conseil a jugé que « *le législateur, en précisant avec effet rétroactif les compétences respectives du représentant de l'Etat dans le département et des fonctionnaires de l'administration fiscale en matière d'établissement des rôles, d'avis de mise en recouvrement et de mises en demeure, a entendu éviter que ne se développent, pour un motif touchant exclusivement à la répartition des attributions entre agents publics, des contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner pour l'Etat comme pour les autres collectivités publiques, des conséquences* ». Néanmoins, il poursuit en ajoutant que cette loi « *ne déroge pas au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif ni à son corollaire qui interdit de faire renaître en cette matière une prescription légalement acquise* ». Si l'interdiction de faire renaître une prescription acquise en matière répressive a bel et bien valeur constitutionnelle, en l'espèce le Conseil déclare la loi conforme à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen car les validations de l'article 21 de la loi de finances n'englobent que les seuls droits dus au principal et non les pénalités. Comme le remarque O. Debat, « *ne pas admettre la prescription légalement acquise au sein des limites de la rétroactivité des normes juridiques, ce serait ruiner la prescription de sa vocation même, en laissant perdurer la menace d'exhumer le souvenir* »¹⁰⁴⁷. S'expliquent ainsi les raisons pour lesquelles cette solution, initialement limitée aux prescriptions édictées dans le domaine répressif, a par la suite été appliquée aux prescriptions des obligations dans le domaine fiscal.

¹⁰⁴⁷ O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p. 306.

2. *Une constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription étendue hors du domaine répressif*

348. Avant même la consécration de l'interdiction de faire renaître une prescription acquise en droit répressif, le Conseil constitutionnel avait laissé entendre, dans la décision du 29 décembre 1986, que la prescription était une limite à la rétroactivité des dispositions fiscales. Il avait déclaré que l'adoption de dispositions fiscales rétroactives était autorisée dès lors qu'elles ne faisaient pas « *échec aux règles de la prescription* »¹⁰⁴⁸. Néanmoins, comme le souligne J. Petit, « *le respect de ces règles ne figurait pas dans le motif de principe énonçant les limites de la rétroactivité de la loi fiscale. On pouvait donc légitimement hésiter sur la portée de cette indication* »¹⁰⁴⁹. La solution fut affirmée dans la décision du 24 juillet 1991 à propos d'une disposition cherchant à réduire les montants déductibles par les sociétés bancaires en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé les différentes limites à la rétroactivité, dont celles issues du droit répressif, avant d'affirmer que « *l'application rétroactive de la loi fiscale ne saurait préjudicier aux contribuables [...] qui bénéficient d'une prescription légalement acquise à la date d'entrée en vigueur de la loi* »¹⁰⁵⁰. L'espèce l'a néanmoins conduit à valider la disposition contestée en déclarant qu'il n'était pas possible « *d'inférer que le législateur a dérogé au principe de non-rétroactivité des textes à caractère répressif non plus qu'aux règles relatives à la prescription* »¹⁰⁵¹.

349. Cette dernière formulation témoigne de la consécration autonome de l'interdiction de faire renaître une prescription acquise puisque elle n'est pas présentée comme le corollaire de la non-rétroactivité des textes à caractère répressif. S'expliquent ainsi les raisons pour lesquelles cette solution, initialement limitée aux prescriptions édictées dans le domaine répressif, a par la suite été appliquée aux prescriptions des obligations dans le domaine fiscal. Pour certains auteurs, le Conseil constitutionnel a implicitement consacré la prescription en tant que concrétisation du principe de sécurité juridique, en la rattachant « *au droit à la sûreté proclamé par l'article 2 de la Déclaration de 1789 ou de la garantie des droits exigée par*

¹⁰⁴⁸ Décision n°86-223 D.C. du 29 décembre 1986, *Loi de finances rectificative pour 1986*, J.O.R.F. du 30 décembre 1986, p. 15802 ; *Dr. fisc.*, 1987, n°2-3, comm. 50 ; *J.C.P. G.*, 1987, II, 20903, note V. Nguyen Quoc.

¹⁰⁴⁹ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 73.

¹⁰⁵⁰ Décision n°91-298 D.C. du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, J.O.R.F. du 26 juillet 1991, p. 9920.

¹⁰⁵¹ Décision n°91-298 D.C. du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, préc.

l'article 16 de cette dernière »¹⁰⁵². Il s'agit des deux seuls fondements susceptibles de donner un ancrage constitutionnel à la prescription. Le Conseil constitutionnel refuse cependant de s'appuyer sur ces dispositions pour ériger la prescription extinctive en principe constitutionnel. Il aurait pu le faire à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires contre certaines professions réglementées¹⁰⁵³. S'il a écarté l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République¹⁰⁵⁴, il n'a pas non plus jugé opportun de fonder sa décision sur l'article 2 ou 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen pour dégager un principe constitutionnel de prescription. La décision était rendue en matière disciplinaire, mais ceci ne préjuge pas, même si le doute reste permis, d'une possible consécration de la prescription extinctive en dehors de ce domaine. La juridiction constitutionnelle consacre donc le seul le principe d'interdiction de rouvrir une prescription acquise. Le Conseil d'Etat, de son côté, a rappelé que cette limite à la rétroactivité était une implication du principe de sécurité juridique. Il a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la non-rétroactivité de la loi instituant la prescription décennale en matière hospitalière en jugeant que *« qu'au regard notamment du principe de sécurité juridique, les titulaires des créances dont la prescription était légalement acquise à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2002 ne se trouvaient pas dans la même situation que les titulaires des créances qui n'étaient pas encore prescrites »*. Dès lors *« en se bornant à tirer les conséquences de cette différence de situation en ne prévoyant pas d'application rétroactive du nouveau régime de prescription, le législateur n'a pas méconnu le principe d'égalité »*¹⁰⁵⁵.

350. La constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription, dégagée à propos des délais de reprise, est-elle spécifique au droit public ? En dehors de ce domaine, le Conseil constitutionnel n'a jamais eu, à ce jour, l'occasion de trancher une telle question. Rien n'impose cependant de la limiter au droit fiscal¹⁰⁵⁶ et elle pourrait être étendue, sans obstacle dirimant, à l'ensemble des obligations. L'interdiction de faire renaître la prescription acquise

¹⁰⁵² J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p.73.

¹⁰⁵³ Décision n°2011-199 Q.P.C. du 25 novembre 2011, *Gourmelon*, préc. : *« qu'aucune loi de la République antérieure à la Constitution de 1946 n'a fixé le principe selon lequel les poursuites disciplinaires sont nécessairement soumises à une règle de prescription ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient un principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de prescription des poursuites disciplinaires doit être écarté »*.

¹⁰⁵⁴ En ce sens, P. Montalivet, « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », *Dr. adm.*, 2011, n°12, pp. 21-28.

¹⁰⁵⁵ C.E., 15 novembre 2010, *Collet*, *Rec. Tab.*, p. 701 ; concl. J.-P. Thiellay, inédites.

¹⁰⁵⁶ En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p.73.

ne tire pas tant sa légitimité de la spécificité des obligations en droit public, que du fondement de la prescription, partagé par l'ensemble des prescriptions et ce, quelle que soit la branche du droit¹⁰⁵⁷. En effet, « *l'objet des prescriptions est de mettre un terme à l'incertitude des sujets de droit sur l'étendue de leurs obligations* »¹⁰⁵⁸. Cette considération, fondée sur la sécurité juridique, suffit à elle seule à étendre la non-rétroactivité aux obligations tant privées que publiques, que le bénéficiaire de la prescription soit l'administration débitrice ou au contraire son débiteur¹⁰⁵⁹.

351. En fin de compte, la solution retenue à propos de la non-rétroactivité de la prescription en droit public ne diffère pas de celle régissant les conflits de lois de prescription en droit privé : une loi ne peut rouvrir une prescription acquise. Mais l'analyse des dispositions législatives transitoires et de leur interprétation jurisprudentielle bat en brèche l'affirmation de la valeur constitutionnelle de ce principe en mettant en cause sa portée réelle.

§ 2 – La consécration de la non-rétroactivité de la prescription dans les dispositions transitoires

352. Certaines dispositions transitoires accompagnant l'adoption d'une loi nouvelle de prescription prennent le soin de réaffirmer leur non rétroactivité. Cependant, les termes parfois ambigus du législateur peuvent amener le juge à livrer une interprétation conduisant à remettre en cause ce principe. Ces situations, rares car créatrices d'incertitudes, impliquent d'interroger la portée du principe constitutionnel de non-rétroactivité de la prescription (A). La loi du 17 juin 2008 a énoncé clairement l'interdiction de rouvrir une prescription acquise. Adoptée en matière civile, elle paraît avoir créé une disposition transitoire générale susceptible de régir les solutions de conflits en droit public (B).

¹⁰⁵⁷ Voir n°112 et suivants.

¹⁰⁵⁸ F. Douet, *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1997, 383 p., spéc. p. 142.

¹⁰⁵⁹ *Ibidem*.

A. LA REAFFIRMATION DE LA NON-RETROACTIVITE PAR LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES SPECIALES

353. En adoptant une loi nouvelle de prescription, les dispositions transitoires prennent parfois le soin de rappeler que la prescription nouvelle ne peut rouvrir une prescription acquise (1). Toutefois l'ambiguïté entretenue par le législateur sur le caractère rétroactif de la prescription a exceptionnellement conduit le juge à lui faire produire cet effet rétroactif (2).

1. Les dispositions transitoires confirmant explicitement la non-rétroactivité de la prescription

354. Le recours à des dispositifs transitoires vise toujours à aménager le passage de la règle ancienne à la règle nouvelle. Afin de clarifier ou d'éviter certains désaccords jurisprudentiels, l'autorité normative peut réaffirmer la solution générale de conflits en rappelant le principe de non-rétroactivité, mais elle peut aussi y déroger en prévoyant son effet rétroactif. Dans ce cas, le législateur peut utiliser deux techniques différentes. L'une consiste à modifier le champ d'application temporelle de la loi en prévoyant son application à des situations constituées. L'autre réside dans la modification de l'entrée en vigueur de la règle nouvelle et la loi sera alors d'effet rétroactif si son entrée en vigueur est antérieure à sa date de publication. En principe, aucune de ces deux techniques ne devraient se retrouver à l'égard de la prescription, soumise à la prohibition constitutionnelle de la rétroactivité.

355. Ainsi, la loi nouvelle de prescription n'est jamais d'entrée en vigueur anticipée. L'analyse du processus d'entrée en vigueur anticipée d'une loi nouvelle éclaire les effets que produirait une telle situation sur la prescription. Les travaux de la doctrine privatiste¹⁰⁶⁰ comme publiciste¹⁰⁶¹, permettent de décomposer ce processus en trois étapes : l'édition, l'observabilité, et enfin l'applicabilité ou l'entrée en vigueur *stricto sensu* de la règle. La première étape correspond « à la promulgation ou la signature d'un texte nouveau qui rend possible son exécution et marque la condition première de son applicabilité »¹⁰⁶². Si elle est une condition nécessaire, elle n'est pas une condition suffisante pour que la règle produise des effets de La règle doit ensuite être observable, c'est-à-dire « le moment à partir duquel le sujet

¹⁰⁶⁰ J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., pp.24-32.

¹⁰⁶¹ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., pp. 51-68.

¹⁰⁶² G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p.57.

de droit, pour déterminer son comportement, se conforme aux dispositions de la loi nouvelle, pour ce qui est des faits que régit la loi nouvelle »¹⁰⁶³ et, d'après l'article 1^{er} du Code civil¹⁰⁶⁴, ce moment se situe en principe au lendemain de la date de publication de la norme. En somme, la règle devient obligatoire. La dernière étape, pour laquelle le terme d'entrée en vigueur doit être réservé, renvoie à l'applicabilité de la règle. Il s'agit du moment où la norme produira tous ses effets juridiques au regard des faits visés dans son présupposé. La date d'observabilité et la date d'applicabilité sont la plupart du temps concomitantes. Lorsque ce n'est pas le cas, la dissociation entre la date d'observabilité de la loi nouvelle et sa date d'applicabilité caractérise précisément la rétroactivité. Dans cette hypothèse, la rétroactivité peut se définir comme « *l'applicabilité anticipée de la loi nouvelle par rapport à la date de son observabilité ou comme une mise en vigueur anticipée de la loi nouvelle* »¹⁰⁶⁵. Cette situation ne se retrouve pas à l'égard des lois de prescription. En effet, une loi d'entrée en vigueur rétroactive, même d'application immédiate, reviendrait à faire renaître une prescription acquise. Prenons l'exemple d'une loi nouvelle de prescription observable le 15 janvier 2000 dont l'entrée en vigueur est fixée au 15 janvier 1998. Si la loi est d'application immédiate, cela signifie qu'elle s'applique aux prescriptions en cours à compter du 15 janvier 1998. Elle fait donc obstacle à l'acquisition des prescriptions dont les délais auraient atteint leur terme entre le 15 janvier 1998 et le 15 janvier 2000, ce qui revient à rouvrir une prescription qui aurait dû être acquise en l'absence de mise en vigueur anticipée de la loi par rapport à sa date de publication.

356. En outre, le législateur proscrit fréquemment l'application des lois nouvelles de prescription aux situations constituées. Cette prohibition impose en réalité deux limites différentes au législateur et juge. La première peut être qualifiée de directe en ce que la loi ne peut agir sur la durée du délai de prescription déjà écoulé. En d'autres termes, la loi nouvelle abrégant, ou plus encore, allongeant un délai de prescription, ne peut entraîner la réouverture

¹⁰⁶³ J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., pp.28-29.

¹⁰⁶⁴ Article 1^{er} du Code civil : « *Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures. En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux actes individuels* ».

¹⁰⁶⁵ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 62 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., pp.95-96.

d'une prescription acquise au débiteur. Ainsi l'article 23 de la loi du 27 décembre 1963¹⁰⁶⁶ harmonisant les délais de reprise en matière fiscale en réduisant le délai général de quatre à trois ans prévoit « *que les dispositions des articles 15 à 22 ci-dessus ne pourront avoir en aucun cas pour effet de permettre à l'administration d'exercer un droit de répétition pour une période prescrite avant la date de la publication de la présente loi* »¹⁰⁶⁷. Mais, la règle contient une seconde facette imposant une limite indirecte. Alors que la prescription est acquise, la loi ne peut pas conférer un effet interruptif ou suspensif à des faits s'étant réalisés antérieurement à son entrée en vigueur. De même, il n'est pas possible de valider rétroactivement la légalité d'un acte dont l'effet interruptif de prescription ne s'était pas produit en raison d'une irrégularité l'affectant. Dans les deux cas, l'effet interruptif rétroactivement produit par ces actes entraîne un allongement de la durée de la prescription et peut conduire à rouvrir un délai déjà écoulé avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle¹⁰⁶⁸. Finalement, les causes interruptives doivent produire un effet lorsque les faits visés par le présumé de la règle interviennent après l'entrée en vigueur de la loi et visent un délai de prescription non écoulé¹⁰⁶⁹. Ainsi, l'article unique II-2 de la loi du 2 avril 1955¹⁰⁷⁰ conférant un effet interruptif à une notification de redressement s'applique aux notifications émises postérieurement à la publication de cette loi si le délai de reprise n'était pas expiré¹⁰⁷¹. La solution a été constamment confirmée lors de la généralisation de l'effet interruptif des notifications de redressement à l'ensemble des délais de reprise par l'article 19 de la loi du 27 décembre 1963¹⁰⁷². Le juge précise que la notification, survenue après l'entrée en vigueur de la loi, a pour effet de faire courir un nouveau délai, « *à la seule condition d'être antérieure à l'expiration du délai* »¹⁰⁷³.

¹⁰⁶⁶ Loi n°63-1316 du 27 décembre 1963 *portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale*, *J.O.R.F.* du 29 décembre 1963, p. 11827.

¹⁰⁶⁷ Pour une application, voir C.E., 21 octobre 1970, *S.C.I. agricole et piscicole des vallées de l'Yonne et de la Seine*, *Rec.*, p.603.

¹⁰⁶⁸ O. Négrin, *L'application dans le temps des textes fiscaux*, préc., p.541.

¹⁰⁶⁹ En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 390.

¹⁰⁷⁰ Loi n°55-349 du 2 avril 1955 *relative aux pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale*, *J.O.R.F.* du 3 avril 1955, p. 3289.

¹⁰⁷¹ C.E., 1^{er} avril 1960, *Société L.*, *Rec.*, p. 255 ; C.E., 26 octobre 1962, *Société Sadilek*, *Rec.*, p. 576 ; *Dr. fisc.*, n°42 bis, 1963, comm. 234, concl. M. Poussière ; C.E., 16 avril 1969, *Société A.*, *Rec.*, p. 195 ; *Dr. fisc.*, n°51, 1970, comm. 1474, concl. L. Mehl.

¹⁰⁷² Loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 *portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale*, *J.O.R.F.* du 29 décembre 1963, p. 11827.

¹⁰⁷³ C.E., 7 février 1968 ; *Dr. fisc.*, 1969, comm. 235, concl. L. Mehl ; C.E., Sect., 5 octobre 1973, *Société X.*, *Rec.*, p. 546 ; *Dr. fisc.*, 1974, n°21, comm. 348, concl. G. Mandelkern ; C.E., 5 juillet 1974, *Mme. X.*, *Rec. Tab.*, p. 450 ; *Dr. fisc.*, 1974, n°47-48, comm. 1461 ; C.E., 4 juin 1975, *S.A.R.L. X.*, *Rec.*, p. 335 ; C.E., 25 juillet 1975, *M. X.*, *Rec.*, p. 450 ; *Dr. fisc.*, 1975, n°46-47, comm. 1515 ; C.E., 12 janvier 1977, *Sieur X.*, *Rec.*, p. 15 ; C.E., 28 novembre 1979, *M. X.*, *Rec.*, p. 433 ; *Dr. fisc.*, 1981, n°5, comm. 183, concl. P. Rivière.

357. Malgré ces fréquents rappels législatifs de l'interdiction de faire revivre une prescription acquise, il arrive que le législateur ou le juge dérogent au principe la non-rétroactivité.

2. *L'interprétation juridictionnelle contraire à la non-rétroactivité de la prescription*

358. Le fait que des dispositions transitoires confèrent parfois un effet rétroactif à des lois de prescription peut surprendre. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a érigé en principe constitutionnel l'interdiction de faire renaître une prescription acquise. Cette interdiction est fréquemment présentée par les auteurs comme l'une des quatre limites constitutionnelles à la rétroactivité¹⁰⁷⁴. En réalité, les effets de l'encadrement constitutionnel du droit transitoire de la prescription dépendent de la volonté des juges ordinaires de se conformer à l'innovation du Conseil constitutionnel au regard de leur propre politique jurisprudentielle¹⁰⁷⁵, au moment de mettre en œuvre la loi nouvelle dont les dispositions transitoires demeurent ambiguës.

359. Ainsi, la portée rétroactive de certaines dispositions fiscales a été validée par le juge administratif sans égard au respect de la prescription acquise. Par exemple, le III de l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 1988 du 29 décembre 1988 a conduit à la régularisation rétroactive des rôles et avis de mise en recouvrement¹⁰⁷⁶. Pour le Conseil d'Etat, ces dispositions « *par lesquelles le législateur a entendu éviter que ne se développent,*

¹⁰⁷⁴ Elle s'ajoute au fait que la loi rétroactive ne peut méconnaître la non-rétroactivité des dispositions pénales plus sévères, violer les droits reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée, et enfin priver de garanties légale une exigence constitutionnelle. Voir L. Philip, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Economica, Coll. Poche Finances publiques, Paris, 1995, 112 p., spéc. p.70 ; J.-R. Pellas, « Le principe de sécurité juridique en droit fiscal », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 261-270 ; J. Buisson, « Non-rétroactivité et droit fiscal », *R.F.D.A.*, 2002, pp. 786-790, spéc. p.789 ; J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., p.78 ; O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p. 307 ; F. Douet, *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, préc., pp. 140-141 ; J. Petit, « La constitutionnalisation du droit transitoire », in P. Fleury-Legros (dir.), *Le temps et le droit*, Litec, coll. Colloques et débats, 2011, pp. 59-71, spéc. p. 62. Seule A. Kerrest considère que, hors la matière pénale, la prescription n'est pas une limite à la rétroactivité. Mais l'auteur ne mentionne pas la décision du Conseil constitutionnel de 24 juillet 1991 (A. Kerrest, « La rétroactivité de la loi fiscale », *R.F.F.P.*, 1993, pp.153-173, spéc. pp.165-166).

¹⁰⁷⁵ En ce sens, J. Petit, « La constitutionnalisation du droit transitoire », préc., p. 70.

¹⁰⁷⁶ Sur ce point, voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 75. Voir également l'article 86 de loi n°84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1984, p. 4060. A propos de cette disposition, le Conseil d'Etat juge que « le législateur a entendu, en conférant à cet article un caractère interprétatif, lui donner une portée rétroactive, sans limiter le droit de l'administration à s'en prévaloir dans le seul cas où, à la date d'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 1984, le délai qui lui est imparti pour exercer son droit de reprise ne serait pas encore expiré » (C.E., 5 mars 1997, *Compagnie Saint-Gobain*, Req. n°126166 ; *Dr. fisc.*, 1997, n°25, p. 696, concl. G. Goulard).

pour un motif touchant exclusivement à la répartition des attributions entre agents publics, des contestations pouvant entraîner pour l'Etat et pour les autres collectivités publiques des conséquences dommageables, faisaient obstacle à ce que M. X... pût utilement se prévaloir, devant la cour administrative d'appel, de ce que le rôle supplémentaire, réputé régulièrement homologué le 17 avril 1987, n'avait pu valablement interrompre le cours de la prescription »¹⁰⁷⁷. Reprenant cette solution, la Cour administrative d'appel de Marseille fut encore plus explicite puisqu'elle a écarté la limite constitutionnelle liée à la prescription acquise. Elle a en effet jugé « que ces dispositions peuvent, compte tenu des motifs qui les justifient, et sans que soient méconnus le principe général de la non-rétroactivité des textes à caractère répressif, ni aucun autre principe de valeur constitutionnelle, avoir pour effet de rétablir les rôles qu'elles valident dans leur effet interruptif de prescription, alors même que cette prescription aurait été acquise à la date de leur entrée en vigueur »¹⁰⁷⁸.

360. D'autres dispositions, favorisant cette fois le particulier, ont connu la même interprétation. Le champ d'application temporel de la loi du 31 décembre 1968 en fournit un exemple. Cette loi contient une disposition transitoire précisant la date de son entrée en vigueur ainsi qu'une disposition de conflit. Son article 12 fixe l'applicabilité de la loi au 1^{er} janvier 1969 et son article 9, alinéa 2 précise que « les dispositions de la présente loi sont applicables aux créances nées antérieurement à la date de son entrée en vigueur et non encore atteintes de déchéance à cette même date ». Il poursuit en spécifiant que « les causes d'interruption et de suspension prévues aux articles 2 et 3, survenues avant cette date, produisent effet à l'égard de ces mêmes créances ». Pour le juge administratif, cette disposition revient à conférer un effet rétroactif aux causes interruptives et suspensives créées par la loi du 31 décembre 1968. En effet, pour savoir si la déchéance est acquise, il prend en compte les faits relevant du présumé de la règle nouvelle mais survenus avant son entrée en vigueur, alors même qu'à cette date, ils ne produisaient pas cet effet interruptif¹⁰⁷⁹. Par conséquent, pour identifier la déchéance acquise, doivent être intégrés dans la computation du délai, les nouvelles causes interruptives ou suspensives en plus des règles de calcul prévues par la loi ancienne du 29 janvier 1831. Une simple demande de remboursement adressée à l'administration le 12 décembre 1967 interrompt rétroactivement le délai de déchéance

¹⁰⁷⁷ C.E., 21 avril 1997, *Colombeau*, Req. n° 139231, inédit ; *Dr. fisc.*, 1997, n°25, comm. 708.

¹⁰⁷⁸ C.A.A. Marseille, 1^{er} juillet 1999, *Colombeau*, *Rec. Tab.*, p. 726.

¹⁰⁷⁹ En ce sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°65, 68 et 90.

quadriennale¹⁰⁸⁰ puisque l'article 2 alinéa 1 de la loi du 31 décembre 1968 a érigé la demande faite à l'autorité administrative en cause interruptive de prescription¹⁰⁸¹. Cette rétroactivité est toutefois strictement cantonnée aux articles 2 et 3 de la loi de 1968¹⁰⁸². Le juge exclut par conséquent tout effet rétroactif de l'article 7 de ladite loi interdisant à l'administration d'opposer la prescription quadriennale pour faire obstacle à la chose jugée¹⁰⁸³.

361. Comment expliquer cette importante inflexion à la non-rétroactivité de la prescription ? Ces « *clauses de rétroactivité* »¹⁰⁸⁴, validées par le juge ordinaire, relèvent de la volonté de faire bénéficier le destinataire de la norme du caractère favorable de la loi nouvelle. La rétroactivité des causes d'interruption et de suspension de la prescription quadriennale provient de cette intention. Toutefois, hormis la matière pénale, la rétroactivité favorable à l'une des parties est, par effet de vase communicant, nécessairement défavorable à l'autre et la justification en est particulièrement subjective¹⁰⁸⁵. La validation rétroactive de l'interruption des délais de reprise, préjudiciable au contribuable, en fournit un bon exemple. Ces dérogations à la non-rétroactivité soulignent « *la pérennité incertaine* »¹⁰⁸⁶ de la prescription en tant que limite constitutionnelle à la rétroactivité. Si les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 sont antérieures à la consécration de cette limite par la jurisprudence constitutionnelle, il n'est pas assuré qu'elles passent avec succès les fourches caudines d'une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité. La probabilité d'un tel contentieux, et donc d'une telle censure, sont toutefois faibles. D'une part, le nombre de cas se réduit inéluctablement en raison du caractère transitoire de ces dispositions édictées depuis plus de quarante ans. D'autre part, pour que l'affaire parvienne devant le Conseil constitutionnel, il faudrait que le juge considère la violation du respect de la prescription acquise comme une question sérieuse. Or la politique jurisprudentielle menée à propos de la prescription quadriennale par le juge administratif, et plus encore par son homologue judiciaire, consiste à améliorer la situation du créancier de l'administration, comme le confirme la rétroactivité conférée aux articles 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1968. Revenir sur cette rétroactivité,

¹⁰⁸⁰ C.E., 13 mars 1974, *Ville de Nice, Rec.*, p. 175.

¹⁰⁸¹ Article 2, alinéa 1 de la loi du 31 décembre 1968, préc.

¹⁰⁸² Sur le principe d'interprétation spécialement stricte des dispositions transitoires, voir G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 790.

¹⁰⁸³ C.E., 29 octobre 1975, *ministre des Postes et Télécommunications*, Req. n°94333, inédit.

¹⁰⁸⁴ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p.269.

¹⁰⁸⁵ En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 261 ; J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., pp. 301-302 ; G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 291.

¹⁰⁸⁶ J. Petit, *Les conflits de lois en droit public interne*, préc., p. 74.

reviendrait pour les juges à remettre en cause leur interprétation de la loi du 31 décembre 1968, remise en cause qu'ils n'acceptent que rarement dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité¹⁰⁸⁷.

362. La non-rétroactivité doit demeurer le principe à l'égard des lois de prescription. En effet, la réouverture d'une prescription acquise ruinerait le fondement même de l'institution dont le but est de garantir la sécurité juridique. Le législateur en a pris conscience puisqu'il l'a rappelé de manière générale à l'occasion de la réforme du 17 juin 2008.

B. LA CONFIRMATION DE LA NON-RETROACTIVITE PAR LA DISPOSITION TRANSITOIRE GENERALE CREEE PAR LA LOI DU 17 JUIN 2008

363. La loi du 17 juin 2008 a créé, à l'article 2222 du Code civil, une disposition transitoire générale valant à l'égard de l'ensemble des lois de prescription à venir et pour tous les conflits de lois susceptibles d'en découler. Quelle portée cette généralisation peut-elle avoir au regard du principe de non-rétroactivité de la prescription en droit public ?

364. La réforme du printemps 2008 a posé au sein même du Code Napoléon, l'interdiction de revenir sur une prescription acquise au débiteur. Elle crée un article 2222 du Code civil disposant, notamment, que « [...] *la loi qui allonge la durée d'une prescription ou d'un délai de forclusion est sans effet sur une prescription ou une forclusion acquise* ». La formulation retenue est tout à la fois extensive et restrictive. Extensive, car la non-rétroactivité vise les délais de prescription et de forclusion. Cette assimilation paraît pleinement justifiée car les deux délais, distincts par leur objet, constituent, du point de vue du droit transitoire, des délais-condition pour lesquels la durée est un élément du présumé de la règle. L'application rétroactive de la loi nouvelle ruinerait dans les deux cas l'effet même de l'expiration des délais. Restrictive, car l'interdiction de rouvrir une prescription acquise semble limitée aux lois allongeant les délais. Il est vrai que l'allongement d'un délai pourrait légitimement faire croire aux destinataires de la norme que le délai écoulé sous l'empire de la loi ancienne pourrait renaître et poursuivre son cours jusqu'au terme du nouveau délai. Cette solution n'est

¹⁰⁸⁷ Voir par exemple, en matière pénale, le refus de la Cour de cassation de transmettre une question prioritaire portant sur son interprétation du point de départ du délai de prescription d'infraction financière. C. cass., Ass. Plén., 20 mai 2011, *Bull. crim.*, Ass. Plén., n°7 ; *J.C.P. G.*, 2011, 670, note B. Mathieu. Voir X. Prétot, « Rapport commun aux questions prioritaires de constitutionnalité », *R.D.P.*, 2011, pp. 1379-1437 ; G. Drago, « La Cour de cassation, juge constitutionnel », *R.D.P.*, 2011, pp. 1438-1445 ; Y. Mayaud, « A propos de la Q.P.C. du 20 mai 2011 : point de vue d'un pénaliste », *R.D.P.*, 2011, pp. 1446-1463.

pas limitée aux cas d'augmentation des délais, mais vaut aussi pour les lois abrégeant un délai, car dans les deux cas de figure, la réouverture d'un délai de prescription porterait une atteinte excessive à la sécurité juridique¹⁰⁸⁸. Cette disposition ne fait donc que rappeler le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la prescription.

365. La loi du 17 juin 2008 présente toutefois la spécificité d'édicter une disposition transitoire générale ou permanente, se différenciant pour partie des dispositions transitoires particulières ou spéciales. Selon la définition avancée par G. Eveillard, la notion de disposition transitoire comprend deux éléments : elle est une règle temporaire et secondaire par rapport à la règle nouvelle dont elle précise le champ d'application et, le cas échéant, son entrée en vigueur¹⁰⁸⁹. Si, malgré son caractère permanent, la disposition transitoire revêt un aspect temporaire¹⁰⁹⁰, celle-ci n'est aucunement secondaire. La disposition permanente « *est adoptée isolément et a pour finalité exclusive de régler les modalités d'entrée en vigueur de toute catégories de normes, sans pouvoir être rattachée à aucune d'entre elles en particulier* »¹⁰⁹¹. Or l'article 2222 du Code civil a vocation à régir l'application dans le temps de l'ensemble des lois de prescription qui lui sont postérieures.

366. Alors qu'elle est insérée dans le Code civil, cette disposition à caractère général, pourrait-elle servir de fondement à la jurisprudence administrative pour mieux asseoir la non-rétroactivité de la prescription ? La réponse doit être nuancée. Tout d'abord, le juge administratif n'appuie que rarement ses solutions de conflits de lois dans le temps sur les dispositions du Code civil¹⁰⁹². Ensuite et surtout, avant la loi du 17 juin 2008, le juge administratif était tenu d'appliquer les dispositions relatives aux prescriptions en vertu de l'ancien 2227 du Code civil. L'abrogation de cet article le libère en principe de cette

¹⁰⁸⁸ En ce sens, G. Eveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 51-64, spéc. p. 58.

¹⁰⁸⁹ Voir G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., pp. 49-191. Dans le même sens, F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, préc. p. 208 : « *Il s'agit d'une norme qui régit directement les situations juridiques affectées par le changement de législation, sans renvoyer à l'ancien ou au nouveau texte* ».

¹⁰⁹⁰ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 189 : « *Même lorsque la disposition transitoire est permanente, elle a vocation à s'appliquer à l'occasion de chaque norme entrant dans son présupposé, afin de déterminer la date et les modalités de son entrée en vigueur. Elle produit donc, pour chacune des normes qu'elle vise, un effet temporaire qui cesse une fois la disposition définitive entrée en vigueur [...]. Ses effets à l'égard de chaque norme relevant de son présupposé sont donc rigoureusement analogues à ceux d'une disposition transitoire particulière* ».

¹⁰⁹¹ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 189.

¹⁰⁹² En ce sens, G. Eveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, préc., p. 58.

contrainte textuelle. Quelques décisions témoignent toutefois de la volonté du juge administratif de perpétuer le recours aux règles du Code civil en matière de prescription après l'entrée en vigueur de la loi de 2008. Plusieurs cours administratives d'appel ont ainsi fait application de l'article 2222 en jugeant que la loi nouvelle n'a pas « *pu relever l'action de l'Office [national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions] de la prescription, dès lors que celle-ci était acquise avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008* »¹⁰⁹³. Il se peut néanmoins que le juge administratif limite le recours à cette disposition aux hypothèses dans lesquels il décidera d'utiliser les prescriptions du Code civil, c'est-à-dire lorsqu'aucun délai spécifique n'est prévu par une autre loi. Cependant, rien ne s'opposerait à ce qu'il dégager un principe général de non-rétroactivité de la prescription, sans référence à l'article 2222 du Code civil, pour l'étendre aux prescriptions ne relevant pas dudit code.

367. Au terme de cette analyse la non-rétroactivité de la prescription paraît être un principe solidement ancré dans le droit positif, et ce, en dépit de quelques interprétations juridictionnelles contraires. La même conclusion ne s'avère pas aussi évidente à propos de l'effet immédiat des lois de prescriptions.

SECTION 2 – LA DIFFICILE AFFIRMATION DE L'EFFET IMMÉDIAT DE LA PRESCRIPTION

368. Censée améliorer l'état du droit, la loi nouvelle doit en principe produire immédiatement ses effets. Il revient à P. Roubier d'avoir mis en évidence cette solution de conflits, palliant ainsi les carences de la doctrine des droits acquis. En la confondant avec la rétroactivité, ce courant doctrinal parvenait à condamner l'effet immédiat de la loi au même titre que la rétroactivité¹⁰⁹⁴. Or la règle générale de conflit, telle qu'issue de l'interprétation de l'article 2 du Code civil, postule « *l'application de [la loi nouvelle] à toutes les situations non encore constituées au moment de son entrée en vigueur, y compris lorsque certains faits correspondant à son présumé se sont déroulés dans le passé* »¹⁰⁹⁵. A cet égard, la

¹⁰⁹³ C.A.A. Paris, 23 janvier 2012, *Société Beuralia* Req. n°10PA01850, inédit ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 1291, note A. Seulin. Dans le même sens, C.A.A. Douai, 7 février 2013, *Société Canela Petit Fay Beurre*, Req. n°11DA00319, inédit ; C.A.A. Douai, 11 avril 2013, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. n°11DA00374, inédit ; C.A.A. Douai, 30 mai 2013, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. n°11DA00371, inédit.

¹⁰⁹⁴ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc. p. 178.

¹⁰⁹⁵ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 200. Dans le même sens, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc. p. 204 : « *La loi qui ne peut atteindre les faits*

prescription constitue un véritable défi au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle. La présence d'un fait durable dans le présumé – et non d'un fait instantané –, dont la réalisation est susceptible de se répartir de part et d'autre de la date d'entrée en vigueur de la règle, explique les hésitations que connaît la jurisprudence. En l'absence de précision législative, le juge retient normalement l'application immédiate de la prescription nouvelle aux situations en cours. Mais la solution ne s'est pas imposée avec évidence, et quelques rares décisions consacrent exceptionnellement la survie de la loi ancienne (§1). Lorsque le législateur adopte une disposition transitoire, il est libre de déroger au principe de l'effet immédiat. Le plus souvent, il ne fait toutefois que reprendre les solutions de conflits. Il lui arrive parfois de déroger à l'effet immédiat, non pas en jouant sur la règle de conflit, mais en modifiant simplement l'entrée en vigueur de la loi nouvelle (§2).

§ 1- L'ambivalence des solutions jurisprudentielles relative à l'effet immédiat de la prescription

369. En présentant l'état des solutions de conflits de lois en matière de prescription, la doctrine tient généralement pour acquis le fait que les lois soient d'effet immédiat¹⁰⁹⁶. Cette affirmation mérite néanmoins d'être nuancée. Si le juge judiciaire fait prévaloir l'application immédiate de la loi allongeant le délai de prescription, le juge administratif ne s'y est pas encore rallié de façon définitive, préférant exceptionnellement favoriser la survie de la loi ancienne (A). Parallèlement, certaines décisions du juge administratif résistent au principe selon lequel les lois réduisant les délais de prescription sont d'effet immédiat (B).

A. L'ALLONGEMENT DU DELAI DE PRESCRIPTION PAR LA LOI NOUVELLE

370. Confronté à une loi nouvelle allongeant le délai d'une prescription, le juge judiciaire fait toujours prévaloir son application immédiate aux situations en cours. Ce systématisme ne se retrouve pas dans l'attitude du juge administratif. Si le principe d'effet immédiat de la loi

qui se sont produits au temps de la loi passée peut, pour les faits durables qui existent encore au temps où elle entre en vigueur, les atteindre à ce moment comme faits du présent, pour déterminer la constitution (ou l'extinction) de telle ou telle situation juridique ».

¹⁰⁹⁶ Voir en ce sens J. Méric, « La détermination du texte applicable dans le temps en droit fiscal », *A.J.D.A.*, 1970, pp. 132-146, spéc. p. 139-140 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., pp. 380-391.

nouvelle ressort de nombreuses décisions (1), certaines maintiennent exceptionnellement l'application de la loi ancienne aux prescriptions en cours (2).

1. Les solutions principales consacrant l'application immédiate de la loi nouvelle allongeant le délai de prescription

371. L'allongement de la durée de prescription ne pose pas de difficulté particulière au juge judiciaire. Si le nouveau délai ne peut s'appliquer à une situation constituée¹⁰⁹⁷, il régit immédiatement les situations en cours, à savoir toute prescription non encore acquise au jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle¹⁰⁹⁸. Restait à savoir ce qu'il advenait de la durée déjà écoulée sous l'empire de la loi ancienne. Fallait-il la prendre en compte dans le calcul du nouveau délai, et, dans l'affirmative, de quelle manière devait-elle être déduite de la nouvelle durée ? Une première solution, proposée par les auteurs soutenant la doctrine des droits acquis, consistait à tenir compte à la fois de la loi nouvelle et de la loi ancienne en effectuant un calcul *prorata temporis* de la durée déjà écoulée par rapport à la durée totale du délai. Prenons l'exemple d'un délai passant de trois à quatre ans et dont la durée écoulée sous l'empire de la loi ancienne est d'un an. Cette durée correspond à un tiers du délai prévu par la loi ancienne. Le calcul du nouveau délai s'effectuera en retirant une durée égale à un tiers de sa durée totale, soit dans l'exemple choisi, un tiers de quatre ans. Le délai de prescription, calculé à partir de son point de départ initial, est donc de deux tiers de quatre ans, soit environ deux ans et sept mois. La démonstration par l'exemple suffit à souligner la complexité d'une telle règle de calcul déjà mise en avant par P. Roubier¹⁰⁹⁹. Le même auteur a donc proposé une solution plus simple à mettre en œuvre, adoptée aujourd'hui par le juge judiciaire¹¹⁰⁰. Ainsi, « dans le cas où la loi allonge le délai requis pour prescrire, la prescription doit être

¹⁰⁹⁷ Voir *supra* n°336-351.

¹⁰⁹⁸ C. cass., 3^{ème} civ., 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ S.C.I. de la Madeleine*, Bull. civ., III, n°373 : « S'il est vrai que les lois modifiant le régime de la prescription sont d'application immédiate, elles ne peuvent, sauf disposition particulière, modifier les situations définitivement acquises » ; C. cass., 3^{ème} civ., 6 mars 1973, *Mouradian*, Bull. civ., III, n°164.

¹⁰⁹⁹ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc., p. 301. En outre, cette solution « impose, d'une part que les délais soient exprimés dans la même unité de mesure d'écoulement du temps et, d'autre part, que ni le point de départ, ni le terme du délai ne soient modifiés par le même texte nouveau » (O. Négrin, *L'application dans le temps des textes fiscaux*, Thèse, dactyl., Aix-Marseille, 1997, 718 p., spéc. p. 537, note 29).

¹¹⁰⁰ C. cass., 3^{ème} civ., 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ S.C.I. de la Madeleine*, Bull. civ., III, n°373. Pendant un temps, la Cour de cassation faisait application de la solution proposée par Merlin en effectuant un calcul du nouveau délai au *prorata temporis* de la durée écoulée. Ce système fut rapidement abandonné (Voir P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc., p. 301).

continué jusqu'à ce que le nouveau délai soit achevé, en comptant naturellement le temps couru sous la loi antérieure »¹¹⁰¹.

372. Qu'en est-il de la jurisprudence administrative ? Certaines décisions s'alignent sur la jurisprudence judiciaire et plus précisément, sur la proposition de P. Roubier. Toutefois, dans ces affaires, le juge ne fait le plus souvent qu'appliquer une disposition transitoire prévoyant l'application immédiate de la loi nouvelle aux prescriptions en cours¹¹⁰². D'autres décisions, bien que plus elliptiques, autorisent à formuler la même conclusion. L'application immédiate de la règle de prescription est ainsi le principe lorsqu'un délai est allongé du fait de la suppression d'un délai antérieur, du retardement de son point de départ ou de la création d'une cause d'interruption ou de suspension. Comme l'a démontré J. Héron¹¹⁰³, ces hypothèses sont en effet assimilables à celles régissant l'allongement du délai et répondent aux mêmes règles transitoires. Ainsi, dans un arrêt du 5 décembre 1969¹¹⁰⁴, le Conseil d'Etat a-t-il jugé que la suppression du délai de cinq ans institué pour demander la liquidation d'une pension interdit d'opposer cette prescription à compter de l'entrée en vigueur de la loi abrogeant le délai, quand bien même la prescription aurait commencé à courir sous l'empire de la loi ancienne. De même, la loi nouvelle reportant le point de départ de la prescription s'applique aux prescriptions en cours, dont le délai sera donc décompté à partir du nouveau point de départ¹¹⁰⁵.

373. La création d'une nouvelle cause d'interruption témoigne cependant des ambiguïtés de la jurisprudence. En principe, la loi nouvelle s'applique au délai non expiré et à condition que la nouvelle cause d'interruption soit survenue après son entrée en vigueur¹¹⁰⁶. Le juge administratif affirme ainsi que la notification d'une proposition de redressement d'impôt s'applique aux prescriptions en cours mais, il précise que le nouveau délai ouvert par cet acte

¹¹⁰¹ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc., p. 300.

¹¹⁰² Voir par exemple, à propos de la prescription du droit de reprise, C.E., 24 mars 1971, *Société anonyme immobilière de l'Etang de Berre et de la Méditerranée*, Rec., p. 238. Voir *infra* n°396-398.

¹¹⁰³ J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., pp 328-329 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 387.

¹¹⁰⁴ C.E., 5 décembre 1969, *Moulay Driss Ben Allal*, Rec., p. 562.

¹¹⁰⁵ C.E., 21 octobre 1970, *S.C.I. agricole et piscicole des vallées de l'Yonne et de la Seine*, Rec., p. 603.

¹¹⁰⁶ Malgré une motivation discutable, voir C.E., Avis, Sect., 22 juillet 1992, *Commune de Marilly-sur-Marne*, Rec., p. 306 ; C.E., Sect., 22 juillet 1992, *Département du Var c/ Société Socea Balency*, Rec., p. 306 ; *C.J.E.G.*, 1993, p. 174, note F. Moderne ; *D.*, 1993, p. 348, note A. Klebes-Pelissier. Sur ce point, voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 391.

interruptif est « est **en principe** régi par les textes en vigueur lors de son point de départ »¹¹⁰⁷. Certains auteurs ont pu voir dans cette jurisprudence constante « un principe d'intangibilité du délai de prescription ouvert par une notification de redressement »¹¹⁰⁸. Autrement dit, la nouvelle durée, commençant à courir après l'interruption, resterait gouvernée par la loi régissant le point de départ de ce délai, soit le jour de la notification de la proposition de redressement. Une lecture plus attentive de la rédaction des décisions autorise toutefois à présenter différemment l'état du droit. Selon O. Négrin, la modification ultérieure de la durée du délai de reprise doit s'appliquer immédiatement aux prescriptions en cours, quand bien même celles-ci auraient été interrompues par une notification de redressement. L'emploi du terme « *en principe* », dans la décision précitée réserve explicitement cette hypothèse¹¹⁰⁹. Cela signifie que la loi régissant le point de départ du délai est la loi normalement applicable, sans qu'elle ne soit pour autant obligatoirement applicable. Une loi nouvelle devrait s'appliquer immédiatement au délai en cours ayant débuté après la cause d'interruption de prescription¹¹¹⁰. Cet exemple démontre que l'effet immédiat de la loi nouvelle emporte plusieurs difficultés, renforcées par le fait que le juge administratif consacre parfois la survie de la loi ancienne en cas d'allongement d'un délai.

2. Les solutions exceptionnelles consacrant la survie de la loi ancienne

374. Contrairement à l'attitude constante du juge judiciaire, plusieurs décisions du Conseil d'Etat imposent la survie de la loi ancienne. Dans l'arrêt *Tirilly* du 6 avril 1998¹¹¹¹, le juge administratif a retenu une formulation ne laissant pas de place au doute. L'article 72-IV de la loi de finances pour 1983 a abrogé le délai de reprise de deux ans prévu en faveur des adhérents à un centre de gestion et a rendu à nouveau applicable le délai de reprise de droit commun, à l'époque de quatre ans. La question de l'application immédiate du délai de quatre ans avait divisé les cours d'appel, certaines suivant ce principe¹¹¹², d'autres maintenant l'application du délai de deux ans alors que la prescription n'était pas acquise au jour de

¹¹⁰⁷ C.E., Sect., 5 octobre 1973, préc. ; C.E., 4 juin 1975, *S.A.R.L. X*, préc. ; C.E., 25 juillet 1975, *Sieur. X.*, préc. ; C.E., 12 janvier 1977, *Sieur X.*, préc. ; C.E., 28 novembre 1979, *M. X.*, préc.

¹¹⁰⁸ R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, thèse dactyl., Paris I, 1988, 465 p.

¹¹⁰⁹ Voir O. Négrin, *L'application dans le temps des textes fiscaux*, préc., p.543-545. Dans le même sens, G. Mandelkern, concl sur C.E., Sect., 5 octobre 1973, préc.

¹¹¹⁰ En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 391.

¹¹¹¹ C.E., 6 avril 1998, *Tirilly*, *Rec. Tab.*, p. 722 ; *Dr. fisc.*, 1998, n°37, comm.773, concl. G. Goulard ; C.E., 8 avril 1988, *Gourcerol*, *Rec. Tab.*, p. 839 ; *Dr. fisc.*, 1999, n°2, comm. 32.

¹¹¹² C.A.A. Paris, 4 mars 1993, *Tirilly*, *Rec. Tab.*, p. 707.

l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1983¹¹¹³. Contrairement aux conclusions de son commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat juge « *que lorsqu'une loi abrège ou allonge la durée du délai de reprise de l'administration, le délai ainsi modifié n'est applicable, s'il concerne l'impôt sur le revenu, qu'aux impositions dont le fait générateur s'est produit après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle* »¹¹¹⁴.

375. Cette solution a été reprise par le Conseil d'Etat à propos de l'augmentation de quatre à cinq ans de la durée de prescription des trop-perçus de participation d'urbanisme. Pourtant, dans un arrêt du 18 avril 1997, la Cour administrative d'appel de Nancy avait logiquement fait prévaloir le principe de l'application immédiate d'une loi nouvelle. Les juges du fond avaient affirmé que « *nonobstant l'absence de disposition expresse en ce sens, les dispositions précitées de l'article L. 332-6 issues de la loi du 18 juillet 1985, qui créent une situation favorable aux intéressés, s'appliquent immédiatement, même aux créances nées avant le 1er juillet 1986, date de leur entrée en vigueur, dès lors, qu'à cette date, ces créances n'étaient pas prescrites sous le régime de la prescription quadriennale* »¹¹¹⁵. Dans une autre affaire portant sur le même délai de prescription, le Conseil d'Etat a clairement infirmé la position de la Cour administrative d'appel de Nancy. Par l'arrêt du 31 janvier 2001, *Commune de Frénoville*¹¹¹⁶, la Haute juridiction a décidé de faire prévaloir la survie de la loi ancienne, en déclarant que les dispositions de la loi du 18 janvier 1985, allongeant la durée à cinq ans, « *instituent un régime de prescription qui n'est applicable qu'aux créances dont le fait générateur, tel qu'elles le définissent, est intervenu postérieurement à leur entrée en vigueur* ».

376. La jurisprudence actuelle ne fait donc pas de l'application immédiate la solution unique à l'égard des lois allongeant la durée des délais. Il est néanmoins difficile de l'affirmer avec certitude, peu de décisions ayant été rendues en ce domaine. La tendance contemporaine du droit de la prescription explique cette pauvreté contentieuse. En droit public, comme en droit privé, le législateur s'oriente davantage vers la réduction des durées que vers leur augmentation. Les solutions de conflits à propos des lois réduisant les délais, ne semblent pas mieux assurées que celles relatives aux lois allongeant les délais.

¹¹¹³ C.A.A. Lyon, 30 novembre 1989, *Alexandre*, *Rec Tab.*, p. 561 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°23-24, comm. 1155.

¹¹¹⁴ C.E., 6 avril 1998, *Tirilly*, *Rec. Tab.*, p. 722 ; *Dr. fisc.*, 1998, n°37, comm.773, concl. G. Goulard.

¹¹¹⁵ C.A.A., Nancy, 18 avril 1997, *Ville de Nice c/ S.C.I. 268 avenue de la Lanterne*, *Rec.*, p.667 ; *Dr. adm.*, 1998, n°39, note R. Grau.

¹¹¹⁶ C.E., 31 janvier 2001, *Commune de Frénoville*, *Rec. Tab.*, p. 1227 ; *Dr. fisc.*, 2001, n°27, comm. 627, concl. G. Bachelier.

B. L'ABREGEMENT DU DELAI DE PRESCRIPTION PAR LA LOI NOUVELLE

377. Comme pour les lois allongeant les délais, il ne paraît pas possible d'affirmer que le principe de l'effet immédiat soit systématiquement appliqué aux lois réduisant les délais de prescription. Si les solutions conformes à l'effet immédiat (1) sont plus claires que celles étudiées en cas d'augmentation du délai, d'autres retiennent toujours la survie de la loi ancienne (2).

1. *Les solutions principales consacrant l'application immédiate de la loi nouvelle abrégant le délai de prescription*

378. La réduction de la durée du délai de prescription pose des problèmes de droit transitoire plus complexes encore que son allongement¹¹¹⁷ en raison des risques de rétroactivité auquel peut conduire une totale application immédiate du nouveau délai abrégé. Le juge judiciaire est parvenu à une solution de compromis conciliant application immédiate des lois nouvelles, non-rétroactivité, et survie de la loi ancienne. Une application immédiate pure et simple de la loi nouvelle abrégant la durée d'une prescription se heurte à deux obstacles essentiels. Le premier consiste à concilier application immédiate et non-rétroactivité. La loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile¹¹¹⁸, réduisant le délai de trente à cinq ans, pourra servir d'exemple. L'application immédiate de la loi nouvelle est possible dans l'hypothèse où les faits provoquant le point de départ du délai se sont réalisés moins de cinq ans avant l'entrée en vigueur de la loi. Dans le cas inverse, l'application du nouveau délai à partir du point de départ résultant de la loi ancienne, conduit à ce que le délai soit déjà écoulé au moment où la loi entre en vigueur, le créancier se trouvant *de facto* prescrit. Cela correspondrait en somme à une application rétroactive du nouveau délai de prescription puisqu'« à un fait entièrement situé dans le passé, savoir [l'inaction du créancier pendant cinq ans], on attacherait un effet qu'il ne comportait pas en vertu du droit

¹¹¹⁷ Comme dans le cas de l'augmentation des délais, mais de manière inversée, la création d'un délai, la suppression d'une cause d'interruption ou de suspension, ou l'avancement du point de départ équivalent à une réduction de délai de prescription. Voir, en ce sens, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., pp. 200-201 ; J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., pp. 328-329.

¹¹¹⁸ Celle-ci contient cependant une disposition transitoire. Voir article 26 de la loi du 17 juin 2008.

antérieur en vigueur au jour de sa réalisation »¹¹¹⁹. Et quand bien même l'application de la loi nouvelle ne serait pas rétroactive, elle pourrait mettre en péril la sécurité juridique. En effet, l'application immédiate peut conduire à l'expiration du délai nouveau, débuté à partir de son ancien point de départ, très peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

379. Pour éviter ces inconvénients, la jurisprudence judiciaire décide de faire courir le nouveau délai abrégé, non pas au jour du point de départ fixé par la loi ancienne, mais à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle¹¹²⁰. Elle édicte ainsi une disposition transitoire substantielle¹¹²¹ définie comme « *l'établissement d'un régime distinct à la fois de la loi ancienne et de la loi nouvelle* »¹¹²². Elle s'avère cependant être d'une utilisation délicate. Il se peut en effet que l'application de la loi nouvelle ait pour conséquence d'allonger la prescription réellement appliquée. Poursuivons l'exemple de la réduction du délai de trente à cinq ans : si le délai a déjà couru pendant vingt-neuf ans avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, l'application de la durée abrégée à partir du jour de l'entrée en vigueur de la loi conduit à une durée totale de trente-trois ans. Or, comme l'a relevé P. Roubier, « *il serait contradictoire qu'une loi dont le but est d'abrégé la prescription, aboutisse à l'allonger* »¹¹²³. Pour éviter ce paradoxe, le juge maintient l'application du délai de la loi ancienne¹¹²⁴ et consacre « *un cas tacite de survie de cette loi* »¹¹²⁵. La combinaison de ces

¹¹¹⁹ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque droit public, Paris, 2002, 655 p., spéc. p. 383. Dans le même sens, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300 : « *Dans le cas où la loi nouvelle abrège le délai requis pour prescrire, la loi nouvelle ne pourrait s'appliquer au délai en cours, sans risquer d'être rétroactive ; en effet, le délai nouveau pouvait déjà se trouver accompli sous la loi ancienne, et dès lors la prescription se trouverait achevée sous cette loi, ce qui serait contraire au principe de rétroactivité ; un fait qui n'était pas considéré d'après la loi en vigueur comme susceptible d'entraîner la prescription, serait considéré après coup comme ayant eu ce pouvoir* ».

¹¹²⁰ C. cass., 1^{ère} civ., 28 novembre 1973, *Bull. civ.*, I, n°329 ; *D.*, 1973, II, p. 112, note J. Massip ; *J.C.P. G.*, 1974, IV, 6400, obs. J.A. D'autres systèmes de calcul ont pu être proposés. D'une part, à l'instar de son application à l'allongement des durées, celui se fondant sur la prise en compte proportionnelle du délai déjà écoulé n'a pas été adopté par le juge en raison des solutions trop complexes auxquelles il parvient (voir P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 301). D'autre part, F. Hage-Chahine proposait une solution encore différente. Elle consistait à faire application immédiate du délai abrégé toute les fois où son expiration est postérieure à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Si, à l'inverse l'application de la loi conduit à ce que la prescription soit déjà achevée au jour de son entrée en vigueur, l'auteur propose de faire jouer la maxime *contra non valentem*. Pour l'auteur, « *le prescrit sera relevé de la perte de son droit parce qu'il se trouve dans l'impossibilité d'agir, l'empêchement résultant dans ce cas de la loi nouvelle qui, sans l'avertir, a réduit le délai de prescription en cours* » (F. Hage-Chahine, *Les conflits dans l'espace et dans le temps en matière de prescription*, préc., p. 287). Le juge n'a pas retenu ce système afin de ne pas être obligé d'appliquer un délai, certes non expiré au jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, mais dont le terme surviendrait très peu de temps après.

¹¹²⁰ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300.

¹¹²¹ En ce sens, J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc. p. 135. Voir *infra* n 407.

¹¹²² G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 369.

¹¹²³ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300.

¹¹²⁴ Suivant une jurisprudence constante voir, par exemple, C. cass., soc., 22 novembre 2001, *U.R.S.S.A.F.*, *Bull. civ.*, V, n°356 ; C. cass., 1^{ère} civ., 5 mai 2004, *Bull. civ.*, I, n°124 ; C. cass., 3^{ème} civ., 21 janvier 2009, *Société*

deux solutions a amené le juge judiciaire à formuler l'attendu de principe suivant : « *Lorsque la loi réduit la durée d'une prescription, la prescription réduite commence à courir, sauf disposition contraire, du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que la durée totale puisse excéder le délai prévu par la loi antérieure* »¹¹²⁶. Comment la jurisprudence administrative a-t-elle reçu ces règles ? Si la majeure partie des décisions ont suivi la ligne jurisprudentielle judiciaire, cet alignement ne s'est fait qu'au gré de divergences au sein même des juridictions administratives.

380. Rendus à propos des délais de reprise, les premiers arrêts précisant le champ d'application dans le temps d'une loi réduisant la durée d'un délai de prescription, ont pris soin d'écarter toute rétroactivité. Dès les années 1930, le Conseil d'Etat appliquait immédiatement les délais abrégés aux prescriptions en cours, tout en reportant le point de départ au jour de l'entrée en vigueur de la loi lorsque cette application rendait la prescription déjà expirée lors de l'entrée en vigueur de la loi. Dans l'hypothèse inverse, le délai nouveau était totalement appliqué¹¹²⁷. Cette solution prévalait également pour la prescription de l'action en recouvrement¹¹²⁸. Mais, comme le relève J. Petit, « *cette jurisprudence n'était pas entièrement satisfaisante [car] il n'est guère conforme à la sécurité juridique qu'un nouveau délai pût expirer le jour même de son entrée en vigueur ou peu après l'entrée en vigueur de la loi l'instituant* »¹¹²⁹. Ce n'est que dans un arrêt du 7 novembre 1979, *S.C.I. de l'Orée du Bois*¹¹³⁰, que la Haute juridiction s'est strictement alignée sur la position de son homologue judiciaire en s'appuyant explicitement, ainsi que cela ressort des conclusions du commissaire du gouvernement, sur les travaux de P. Roubier¹¹³¹. Le considérant de principe est d'ailleurs très proche de la formulation adoptée par le juge judiciaire. D'une part, « *lorsqu'une loi nouvelle modifiant le délai de prescription d'un droit, abrège ce délai, le délai nouveau est immédiatement applicable, mais ne peut, à peine de rétroactivité, courir qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle* », et d'autre part, « *l'ancien délai, s'il a commencé de*

Immobilière « Les Buissonnet » et Société Omnium de Gestion Immobilière de l'Ile-de-France, Bull. civ., III, n°14.

¹¹²⁵ P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300.

¹¹²⁶ C. cass., 3^{ème} civ., 13 novembre 2008, Bull. civ., III, n°173. Voir également la jurisprudence précitée.

¹¹²⁷ C.E., 25 juillet 1936, *ministre des Finances c/ X.*, Rec., p. 866 ; C.E., 9 janvier 1937, *Société X.*, Rec., p. 27.

¹¹²⁸ C.E., 13 juillet 1967, *Société G.*, Rec., p. 322.

¹¹²⁹ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 383.

¹¹³⁰ C.E., 7 novembre 1979, *S.C.I. de l'Orée du Bois*, Rec., p. 401 ; *Dr. fisc.*, 1980, n°46, comm. 2284, concl. P. Rivière.

¹¹³¹ P. Rivière, concl. sur C.E., 7 novembre 1979, *S.C.I. de l'Orée du Bois*, préc. : « *Nous nous permettons de nous référer ici aux observations présentées par le doyen Roubier dans son ouvrage sur "Les conflits de lois dans le temps" ».*

courir avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, ne demeure applicable que dans l'hypothèse où sa date d'expiration surviendrait antérieurement à la date du délai nouveau »¹¹³².

381. Cet état du droit jurisprudentiel n'a cependant pas été maintenu par le juge administratif. Le Conseil d'Etat est d'abord revenu sur sa jurisprudence à propos de la prescription de l'action en recouvrement. Dans un arrêt *Gautier*, du 25 mai 1988¹¹³³, il a jugé que le texte régissant la prescription de l'action en recouvrement est celui applicable à la date de mise en recouvrement, autrement dit, au jour de son point de départ. La prescription n'est donc pas affectée par les textes ultérieurs modifiant sa durée ou d'autres éléments de son régime. C'est ensuite l'application immédiate de la loi nouvelle aux délais de reprise en cours qui a été remise en cause. Si l'arrêt *Tirilly* consacre la survie de la loi ancienne lorsque le délai allonge la durée de la prescription¹¹³⁴, la formulation retenue par le juge est également valable à propos des lois en réduisant la durée. Il avait en effet énoncé que « *lorsqu'une loi abrège ou allonge la durée du délai de reprise de l'administration, le délai ainsi modifié n'est applicable, s'il concerne l'impôt sur le revenu, qu'aux impositions dont le fait générateur s'est produit après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle* »¹¹³⁵.

382. Ces positions s'écartaient manifestement de celles de la Cour de cassation, qui en matière fiscale, appliquait classiquement l'effet immédiat des délais abrégant la durée de prescription de l'action en recouvrement¹¹³⁶. De surcroît, une certaine cacophonie régnait parmi les juridictions administratives du fond qui ne suivaient pas toutes la même ligne jurisprudentielle. Certains arrêts faisaient prévaloir le dernier état de la jurisprudence du Conseil d'Etat, résultant de l'arrêt *Tirilly* de 1998, en favorisant la survie de la loi

¹¹³² Pour des applications voir, C.E., 18 novembre 1987, *S.C.I. Cannes Benefiat*, Req. n° 65807, inédit ; *Dr. fisc.*, 1988, n°24, comm. 1140 ; C.E., 22 juillet 1994, *Blot*, Req. n° 118988, inédit ; *Dr. fisc.*, 1994, n°48, comm. 2057.

¹¹³³ C.E., 25 mai 1988, *Gautier*, *Rec. Tab.*, p.710 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°8, comm. 385 . Confirmé par C.E., 10 juillet 1989, *Société Shakoumisha*, Req. n°91890, inédit ; *Dr. fisc.*, 1991, n°25, comm. 1293, concl. M. Liébert-Champagne.

¹¹³⁴ C.E., 6 avril 1998, *Tirilly*, *Rec. Tab.*, p. 722 ; *Dr. fisc.*, 1998, n°37, comm. 773, concl. G. Goulard ; C.E., 8 avril 1988, *Gourcerol*, *Rec. Tab.*, p. 839 ; *Dr. fisc.*, 1999, n°2, comm. 32.

¹¹³⁵ Nous soulignons.

¹¹³⁶ C. cass., com., 22 octobre 1991, *Champagne*, *Bull. civ.*, IV, n°307 ; *Dr. fisc.*, 1992, n°12, comm. 630 : « *Lorsque la loi réduit la durée d'une prescription, la prescription réduite commence à courir, sauf disposition contraire, au jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que la durée totale puisse excéder le délai prévu par la loi antérieure* ».

ancienne¹¹³⁷, alors que d'autres reprenaient le considérant de l'arrêt *S.C.I. l'Orée du Bois*¹¹³⁸ pour imposer l'application immédiate de la loi nouvelle.

383. Il semblerait que l'application immédiate des textes réduisant la durée de prescription soit le principe ayant cours dans le dernier état de la jurisprudence administrative. En effet, dans l'arrêt *Société Westco Trading Corporation*, du 9 février 2001¹¹³⁹, le Conseil d'Etat s'est à nouveau aligné sur le droit privé transitoire des délais de prescription et a intégralement repris le considérant de l'arrêt *S.C.I. l'Orée des Bois*. Ainsi, que les lois abrégeant les délais de reprise « *sont immédiatement applicables, [et le nouveau délai] court à compter de leur entrée en vigueur, l'ancien délai ne demeurant applicable que s'il a commencé à courir avant l'entrée en vigueur des dispositions qui l'ont modifié et s'il expire avant la date d'expiration du délai nouveau* »¹¹⁴⁰. La jurisprudence récente a fait de même concernant la prescription de l'action en recouvrement et n'a laissé place à aucun doute sur l'application immédiate de la loi nouvelle réduisant la durée des délais¹¹⁴¹. Dans un arrêt du 17 mai 2013, le Conseil d'Etat décide que « *le recouvrement des créances des associations syndicales autorisées est régi par la prescription quadriennale de l'article 34 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 qui s'est substituée, à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci, à la prescription trentenaire de*

¹¹³⁷ A propos de la réduction de quatre à trois ans du délai de reprise fixé à l'article L. 176 du Livre des procédures fiscales, voir C.A.A. Douai, 22 novembre 2000, *Stanislawa X.*, Req. n°97DA00875, inédit ; C.A.A. Nancy, 21 janvier 1999, *Jean-Marie X.*, Req. n°94NC01544, inédit.

¹¹³⁸ A propos de la réduction du délai de prescription de l'action en recouvrement, voir C.A.A. Nancy, 27 janvier 1994, *Neuts*, Req. n°92NC00892, inédit. Voir également, avec un considérant différent mais particulièrement clair, C.A.A., Marseille, 10 avril 2006, *Etablissements Laurent*, Req. n°03MA01248, inédit : « *si, à la date du commandement litigieux, la loi n°96-314 du 12 avril 1996 avait introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L.1617-5, applicable aux créances des hôpitaux publics en vertu de l'article L 714-15-1 du code de la santé publique, dont le 3° prévoit que l'action en recouvrement se prescrit dans le délai de quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes, la computation de ce délai de quatre ans ne saurait cependant être rétroactive* ». Par suite, « *il résulte de ce qui précède qu'avant l'entrée en vigueur, le 15 avril 1996, de la loi [...] du 12 avril 1996, le versement de la créance litigieuse était soumis à la seule prescription trentenaire ; que le délai de quatre ans invoqué par la société appelante sur la base de la loi n°96-314, qui ne pouvait commencer de courir avant le 15 avril 1996, expirait le 15 avril 2000* ».

¹¹³⁹ C.E., 9 février 2001, *Société Westco Trading Corporation*, *Rec.*, p. 52.

¹¹⁴⁰ C.E., 17 novembre 2006, *Giral*, Req. n°254526, inédit, *R.J.F.*, 2/07, comm. 188.

¹¹⁴¹ C.E., 8 juin 2010, *Christian A.*, Req. n°321175, inédit : « *que lorsqu'une loi nouvelle modifiant la prescription d'un droit abrège ce délai, le nouveau délai est immédiatement applicable mais ne peut, à peine de rétroactivité et sauf disposition spécifique, courir qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ; que l'article 34 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires établissant un nouveau régime de prescription quadriennale de l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances de ces établissements publics administratifs locaux a substitué au régime de prescription trentenaire antérieurement applicable un régime de prescription quadriennale ; qu'il n'est pas contesté que les sommes visées par le commandement en litige ont fait l'objet de titres de recettes émis par l'association foncière urbaine Les Côtes, dont M. A est membre, et pris en charge par le comptable au cours des années 1996 à 1998 ; qu'en l'absence de disposition spécifique réglant l'entrée en vigueur du nouveau délai abrégé de prescription, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les créances de l'association n'étaient pas prescrites le 8 mars 2007, date à laquelle a été notifié le titre en litige* ».

l'article 2262 du code civil alors en vigueur sauf dans les cas où la date d'expiration du délai de la prescription trentenaire surviendrait antérieurement à la date d'expiration du nouveau délai »¹¹⁴². De plus, face à une disposition du droit privé dont il doit faire application, le juge administratif n'hésite pas à reproduire les solutions de la jurisprudence judiciaire. C'est ainsi qu'il rappelle, à propos de la réduction à trois ans du délai de prescription de trop-perçus d'allocations chômage à trois ans, « que lorsque la loi réduit la durée d'une prescription, la prescription réduite commence à courir, sauf disposition contraire, du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que sa durée totale puisse excéder le délai prévu par la loi antérieure »¹¹⁴³.

384. Il arrive enfin que le juge administratif ne fasse pas toujours courir la prescription nouvelle à compter de l'entrée en vigueur de la règle. Ce cas de figure s'est produit à l'occasion de la réduction d'un délai résultant d'un revirement de jurisprudence. Pour une partie de la doctrine, les normes jurisprudentielles seraient nécessairement rétroactives en raison de leur caractère déclaratif. En ne faisant que constater un état du droit préexistant à l'occasion de la découverte d'un principe ou en précisant l'interprétation d'un texte, la norme jurisprudentielle, comme la loi interprétative, ne peut être que rétroactive¹¹⁴⁴. Cette interprétation ne peut prospérer si l'on considère que dans les deux cas, qu'il s'agisse de la découverte d'un principe ou de l'interprétation d'un texte, l'interprétation juridictionnelle est un acte de volonté faisant le choix d'une des significations possibles de la règle. La rétroactivité de la norme jurisprudentielle ne peut de ce fait être fondée sur la fonction déclarative de l'activité juridictionnelle¹¹⁴⁵. Elle trouve en réalité son origine dans le mode de création de la norme jurisprudentielle. La fonction juridictionnelle impose au juge de rétablir les effets qu'aurait normalement dû produire l'application légale de la règle¹¹⁴⁶. Mais, l'analyse structurale enseigne qu'un revirement n'est pas toujours rétroactif¹¹⁴⁷. Pour trancher

¹¹⁴² C.E., 17 mai 2013, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat*, Req. n°357569, inédit.

¹¹⁴³ C.E., 7 juillet 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat c/ Doucet*, *Rec. Tab.*, p. 700 ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 1404.

¹¹⁴⁴ Pour une discussion du caractère rétroactif, voir T. Bonneau, « Brèves remarques sur la prétendue rétroactivité des arrêts de principe et des arrêts de revirements », *D.*, 1995, pp. 24-26.

¹¹⁴⁵ En ce sens, J. Petit, « La rétroactivité du procès », in B. Seiller (dir.), *Rétroactivité des décisions du juge administratif*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2007, pp. 1-13, spéc. p. 5. *Contra* concernant les règles prétoriennes d'interprétation, B. Seiller, « Contentieux administratif », in G. Drago, D. Le Prado, B. Seiller et P. Théry (dir.), *Repenser le droit transitoire*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 97-104.

¹¹⁴⁶ Voir J. Rivero, « Sur la rétroactivité de la règle jurisprudentielle », *A.J.D.A.*, 1968, pp. 15-18.

¹¹⁴⁷ P. Fleury-Legros, « De l'application de la loi dans le temps à l'application de la jurisprudence dans le temps : le paradoxe de l'échelle de verre », in *Mélanges dédiés à la mémoire du Doyen Jacques Héron. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 221-233 ; P. Fleury-Legros, « Les techniques de la loi et de la jurisprudence dans le

le problème, la question est de savoir quelle serait la solution du conflit si, au lieu d'être jurisprudentielle, la norme était législative.

385. Dans l'arrêt *Vatin* du 12 mars 2010¹¹⁴⁸, le Conseil d'Etat a modifié son interprétation de l'ancien article 2277 du Code civil en considérant que les trop-perçus versés aux agents publics entraient désormais dans le champ d'application de cette prescription abrégée et n'étaient donc plus soumis au délai trentenaire de l'ancien article 2262 du Code civil. En l'espèce, le délai trentenaire n'était toujours pas acquis au jour où le juge statuait. L'application de la règle nouvellement dégagée ne consacre donc qu'une hypothèse d'application immédiate au délai en cours, comme cela aurait été le cas si la modification du délai était intervenue par voie législative. Le juge a cependant fait pleinement application de la nouvelle règle à l'espèce, alors même que le point de départ du délai se situait plus de cinq ans avant la date de sa décision. Ce faisant, on l'a vu, cette application immédiate conduit en réalité à faire rétroagir la prescription nouvelle et à rendre l'administration prescrite au jour de la décision. Une telle solution n'aurait probablement pas été retenue si la réduction du délai avait été défavorable au particulier¹¹⁴⁹, qui aurait alors été privé de son droit au recours.

386. Dans une situation identique, la Cour de cassation a opté pour la survie de la loi ancienne en refusant d'appliquer la solution nouvellement dégagée au litige sur le fondement de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme afin de ne pas priver le créancier de son droit au recours. La Cour devait déterminer si l'action en réparation d'une atteinte à la présomption d'innocence était soumise aux conditions de prescription de droit commun ou à la prescription très brève de trois mois prévue par l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881. Jugeant que la Cour d'appel avait écarté à tort le moyen de prescription prévu par la loi de 1881, l'Assemblée plénière ajoute que « *la censure de sa décision n'est pas encourue de ce chef, dès lors que l'application immédiate de cette règle de prescription dans l'instance en cours aboutirait à priver la victime d'un procès équitable, au sens de l'article 6, paragraphe 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de*

temps : unité ou diversité ? », in P. Fleury-Legros (dir.), *Le temps et le droit*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, pp. 35-42.

¹¹⁴⁸ C.E., 12 mars 2010, *Vatin*, *Rec. Tab.*, p. 822 ; *B.J.C.L.*, n°5, 2010, p. 381, concl. E. Geffray ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 526, obs. E. Royer.

¹¹⁴⁹ Les éléments justifiant le revirement pour l'avenir ne sont pas aisément identifiables. Voir B. Pacteau, « Comment aménager la rétroactivité de la justice ? Sécurité juridique, sécurité juridictionnelle, sécurité jurisprudentielle », in B. Seiller (dir.), *La rétroactivité des décisions du juge administratif*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2007, pp. 113-130, spéc. pp.127-128.

l'Homme et des libertés fondamentales, en lui interdisant l'accès au juge »¹¹⁵⁰. Le juge administratif, faute de reporter le point de départ du délai au jour de la publication de la décision¹¹⁵¹, notamment en raison des difficultés de diffusion de la jurisprudence, aurait pu adopter la solution de la survie de la loi ancienne, moins défavorable à l'administration. Il n'hésite d'ailleurs pas à le faire lorsque la survie de la loi ancienne profite au particulier, et alors même que l'application immédiate de la prescription est prévue par la loi nouvelle.

2. Les solutions exceptionnelles consacrant la survie de la loi ancienne

387. Malgré la présence de dispositions transitoires particulièrement claires, certaines solutions jurisprudentielles demeurent dérogoires au principe de l'effet immédiat. Par exemple, l'article 9 de la loi du 31 décembre 1968 prévoyait que « *les dispositions de la présente loi sont applicables aux créances nées antérieurement à la date de son entrée en vigueur et non encore atteintes de déchéance à cette même date* ». Si la déchéance n'était pas acquise à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, fixée au 1^{er} janvier 1969 par son article 12, la prescription en cours devait être régie par les termes de la loi nouvelle de 1968. Or, cette dernière pouvait conduire à réduire le délai de prescription applicable sous l'empire de la loi ancienne. Par exemple, l'article 237 du décret du 30 décembre 1912 prescrivait par une durée de six ans les créances détenues contre la collectivité de Wallis et Futuna par des personnes ne résidant pas sur ce territoire. L'application de la loi de 1968 à la prescription en cours, en uniformisant le délai de prescription à quatre ans pour l'ensemble des dettes publiques, conduisait à rendre le créancier prescrit au jour de l'entrée en vigueur de la loi. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a jugé « *que, dès lors, si, par les dispositions précitées de l'article 9 de cette loi, le législateur a entendu appliquer, de manière générale, les nouvelles règles de prescription aux créances existantes, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme ayant eu pour effet de réduire le délai de prescription applicable, en vertu de textes spéciaux, à des créances nées antérieurement à son entrée en vigueur et non encore prescrites* »¹¹⁵².

¹¹⁵⁰ C. cass., Ass. Plén., 21 décembre 2006, *S.A.L.P.*, *Bull. civ.*, Ass. Plén., n°15 ; *D.*, 2007, p. 835, note P. Morvan ; *R.T.D. Civ.*, 2007, p. 72, note P. Deumier. Voir également, C. Cass., 2^{ème} civ., 8 juillet 2004, *Bull. civ.*, II, n°387 ; *D.*, 2004, p. 2956, note C. Bigot.

¹¹⁵¹ Comme cela a été le cas pour la création de la nouvelle voie de recours contractuel dans l'arrêt *Tropic travaux* (C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, *Rec.*, p. 360, concl. D. Casas ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°113).

¹¹⁵² C.E., 25 juin 2003, *S.A. Dumez et compagnie*, *Rec Tab.*, p. 726. Voir également, C.E., 8 avril 1970, *Guillemet*, *Rec.*, p. 228.

388. Comme le relève E. Picard, « *en maintenant ainsi l'application du droit ancien, plus favorable, le juge a adopté une position contraire à la lettre de la loi. Cette décision, certainement juste, reste néanmoins insuffisamment justifiée* »¹¹⁵³. La meilleure solution eût été d'appliquer le report du point de départ du délai au jour de l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} janvier 1969, sans que la durée totale puisse excéder six ans.

389. Finalement, ces développements montrent les fluctuations jurisprudentielles relatives à la réduction des délais comme à leur augmentation. Pourquoi le juge retient-il tantôt l'application immédiate de la loi nouvelle, tantôt la survie de la loi ancienne ? Plusieurs explications peuvent être avancées. La survie de la loi ancienne reposerait sur une application de la doctrine des droits acquis par le juge administratif consacrant « *un véritable droit acquis au maintien du délai de prescription ce qui aboutissait à dire qu'une norme fiscale d'application immédiate aurait été en ce domaine considérée comme rétroactive* »¹¹⁵⁴. L'argument reste discutable et pointe l'incertitude entourant le recours à la notion de droits acquis. Il paraît en effet difficile d'admettre que le droit est acquis lorsque l'ensemble des faits permettant la constitution de la situation juridique créée par la prescription ne se sont pas encore réalisés¹¹⁵⁵. Autrement dit, tant que le délai n'est pas écoulé, le droit ne peut pas être acquis¹¹⁵⁶. Il a été également soutenu que la solution s'expliquerait par la volonté de simplifier le calcul du délai¹¹⁵⁷. Avec la survie de la loi ancienne le délai sera toujours celui en vigueur au jour du fait générateur. Cependant, l'application de la loi nouvelle, imposant de déduire le délai déjà couru de la durée du nouveau délai plus long ou de computer le délai plus court à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle sans excéder l'ancienne durée, « *n'a tout de même rien de très complexe* »¹¹⁵⁸. Enfin, une dernière justification reposerait sur l'idée d'une assimilation de la prescription à des règles d'assiette en droit fiscal, et plus largement à la volonté de traiter de manière identique des situations juridiques distinctes mais non sans lien entre elles¹¹⁵⁹. La prescription doit donc être soumise aux mêmes lois que celles régissant le fait générateur de la créance qu'elle atteint¹¹⁶⁰. Cet argument n'a cependant qu'une portée

¹¹⁵³ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°79.

¹¹⁵⁴ O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p.65.

¹¹⁵⁵ En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 566.

¹¹⁵⁶ En ce sens, T. Bonneau, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, P.U.F., coll. Les grandes thèses du droit français, 1990, 397 p., spéc. pp. 30-31 et 114-117.

¹¹⁵⁷ Voir S. Verclytte, « Application de la loi fiscale dans le temps : une décennie riche d'évolutions », *R.J.F.*, 6/98, pp. 459-470, spéc. pp. 462-463.

¹¹⁵⁸ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 386.

¹¹⁵⁹ S. Verclytte, « Application de la loi fiscale dans le temps : une décennie riche d'évolutions », préc., pp. 462-463 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 386.

¹¹⁶⁰ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 386.

limitée au domaine fiscal et n'explique pas, par exemple, la survie de la loi ancienne en matière de prescription des dettes publiques.

390. Au terme de cette analyse jurisprudentielle, on est en vérité amené à considérer que le maintien du délai ancien repose sur la volonté de favoriser l'un des destinataires de la règle de prescription, et le plus souvent, mais pas exclusivement, afin d'améliorer la situation du particulier. En effet, face une administration disposant de prérogatives importantes en matière financière, et spécialement lorsqu'elle est en situation de créancière, le juge cherche à éviter que le particulier ne soit lésé par la modification du délai de prescription. Ainsi s'explique la survie de la loi ancienne lorsque le nouveau délai de reprise, en allongeant la durée, est défavorable au contribuable débiteur. De même, le maintien de la loi ancienne est plus favorable au créancier de l'administration en cas de réduction de la durée de la prescription nouvelle. Plus exceptionnellement, en retenant la survie de la loi ancienne, le juge peut avantager l'administration en cas d'allongement du délai de prescription de ses dettes par la loi nouvelle.

391. La solution du conflit dépend en définitive de la politique jurisprudentielle poursuivie par le juge et explique les dérogations au principe de l'effet immédiat de la prescription. En somme selon le but recherché, « *il appartient au législateur, ou à défaut au juge, de choisir entre le début et la fin du délai. S'il choisit la fin du délai, il retient la solution de l'application générale de la loi nouvelle ; s'il choisit le début, il organise une survie de la loi ancienne* »¹¹⁶¹. Cette appréciation, d'ordre essentiellement politique, devrait revenir au seul législateur. En l'absence d'intervention de sa part, le juge devrait au moins se tenir définitivement à l'un des choix possibles et ne pas avantager variablement l'une ou l'autre des parties selon l'espèce en cause¹¹⁶².

392. Pour lever de telles incertitudes, le droit de la prescription recourt fréquemment à des dispositions transitoires accompagnant la loi nouvelle. Comme pour la non-rétroactivité de la prescription, le législateur ne consacre pas exclusivement l'effet immédiat des lois de prescriptions ; elles peuvent également être d'effet différé.

¹¹⁶¹ J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », *R.T.D. Civ.*, 1985, pp. 277-333, spéc. p.327. Dans le même sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque droit public, Paris, 2002, 655 p., spéc. p. 375.

¹¹⁶² En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 261 et p. 566

§ 2 – La consécration partielle de l’effet immédiat de la prescription dans les dispositions transitoires

393. Les dispositions transitoires ne sont pas univoques. Elles consacrent le plus souvent l’effet immédiat des lois de prescription, mais il arrive parfois que la loi soit d’effet différé pour répondre à des exigences de l’action administrative (A). A l’occasion de la réforme du 17 juin 2008 en matière civile, le législateur a cherché à unifier quelque peu ce droit en adoptant une disposition transitoire générale. Celle-ci n’interdit pas les dispositions transitoires spéciales mais elle a vocation à régir l’application dans le temps de l’ensemble des lois de prescriptions adoptées après son entrée en vigueur. Sa généralité impose d’examiner sa portée en droit public (B).

A. LA DUALITE DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES SPECIALES

394. Comme pour l’effet rétroactif, plusieurs techniques s’offrent au législateur pour déclarer la loi d’effet immédiat ou, à l’inverse pour en différer l’effet. Il peut jouer sur la règle de conflit prévoyant l’application de la règle nouvelle aux situations en cours ou, au contraire, la survie de la loi ancienne. Il peut également influencer sur la date d’entrée en vigueur de la règle nouvelle. Elle sera d’effet immédiat si elle produit ses effets au lendemain du jour de sa publication et d’effet différé si son entrée en vigueur est postérieure à sa publication. Il est également possible de recourir à des dispositions transitoires substantielles, différentes de la règle nouvelle et de la règle ancienne. Le droit de la prescription utilise l’ensemble de ces techniques.

395. Plusieurs dispositions reprennent la solution générale de conflits et confirment la tendance jurisprudentielle en faveur de l’effet immédiat des prescriptions nouvelles (1). Cependant, le législateur peut décider l’écarter au profit de l’effet différé de la loi nouvelle (2).

1. *Les dispositions conformes à l'effet immédiat*

396. Pour qu'il y ait effet immédiat de la loi nouvelle, il faut normalement qu'elle soit d'application immédiate aux situations en cours et d'entrée en vigueur immédiate¹¹⁶³. En l'absence de précision dans la loi sur la date d'entrée en vigueur, ce dernier point est soumis au régime général prévu par l'article 1^{er} du Code civil. Depuis sa modification par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004¹¹⁶⁴, celui-ci dispose que « *les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures* ».

397. Mais peut-on considérer que la loi, expressément applicable aux situations en cours, demeure d'effet immédiat lorsqu'elle prévoit une date d'entrée en vigueur différente de celle de sa publication ? La réponse est en partie positive. Il est possible d'assimiler à une situation d'effet immédiat, les hypothèses dans lesquelles la loi nouvelle est d'application immédiate sans que sa date d'entrée en vigueur réponde pour autant aux règles générales de l'article 1^{er} du Code civil. La modification de la date d'entrée en vigueur ne traduit souvent aucune intention particulière du législateur et répond à de simples contingences de simplicité et d'efficacité. Ce procédé se retrouve fréquemment à l'égard des dispositions ayant un caractère financier, notamment pour des raisons de facilité comptable¹¹⁶⁵. C'est précisément cette raison qui explique la date d'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1968. Le dispositif transitoire était conçu de la manière suivante : l'article 9 de la loi rappelait l'effet immédiat du nouveau régime de la prescription quadriennale en énonçant que « *les dispositions de la présente loi sont applicables aux créances nées antérieurement à la date de son entrée en vigueur et non encore atteintes de déchéance à cette même date* ». Or la date d'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} janvier 1969 par l'article 12 de la même loi. Ce dernier déroge donc au régime général prévu par l'article 1^{er} du Code civil. Son application aurait conduit à faire entrer en vigueur la loi nouvelle au lendemain de sa publication le 3 janvier 1969, soit le 4 janvier 1969. La date d'applicabilité était donc avancée de quelques jours par rapport à la date

¹¹⁶³ En ce sens, G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 200.

¹¹⁶⁴ Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, *J.O.R.F.* du 21 février 2004, p. 3514.

¹¹⁶⁵ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 363.

de publication de la loi, ce qui caractérise en principe un cas de rétroactivité¹¹⁶⁶. On peut raisonnablement penser que telle n'était pas l'intention de l'autorité normative. La période très courte de rétroactivité est un premier indice. Surtout, le législateur cherchait simplement à faciliter l'application de la loi nouvelle. Le point de départ de la prescription quadriennale était en effet fixé au premier janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits étaient acquis. Pour des raisons de simplicité tenant au calcul de la prescription, la date d'entrée en vigueur a été alignée sur cet élément du nouveau régime.

398. On ne peut en revanche pas tirer la même conclusion lorsque la loi, d'application immédiate, reporte son entrée en vigueur à une date ultérieure à sa publication. Il faut alors considérer qu'elle produit un effet différé. C'est également le cas lorsque le législateur prévoit, non plus l'entrée en vigueur différée, mais la survie de la loi ancienne. Dans ces deux situations, les dispositions transitoires dérogent à l'effet immédiat.

2. Les dispositions contraires à l'effet immédiat

399. Certaines dispositions transitoires favorisent la loi ancienne en différant les effets produits par la loi nouvelle. Comme pour l'effet rétroactif, deux techniques sont susceptibles d'être utilisées, dont les justifications ne sont pas exactement similaires.

400. La première consiste à prévoir une entrée en vigueur différée d'une loi applicable aux situations en cours. L'hypothèse est alors la suivante : la règle de conflit consacre l'application immédiate de la loi nouvelle, mais le législateur reporte l'entrée en vigueur de la loi à un jour précis après la date de sa publication. Bien que la date d'observabilité et d'applicabilité soient concomitantes¹¹⁶⁷, au jour fixé par la norme, la comparaison avec le jour où elle aurait normalement dû produire ses effets permet d'affirmer que la loi nouvelle est d'effet différé. Dans cette hypothèse, l'ensemble des dispositions de la loi ancienne s'applique aux faits antérieurs à la date définie par l'autorité normative, bien que ces faits soient survenus après la publication de la loi nouvelle¹¹⁶⁸. A cette date, la loi nouvelle joue

¹¹⁶⁶ J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., pp. 33-34.

¹¹⁶⁷ Une date d'applicabilité ultérieure à la date d'observabilité n'aurait pas de sens car entre ces deux dates la norme ne produirait aucun effet juridique. Voir en ce sens, J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., pp. 36-37 ; G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 61 ; P. Fleury-Legros, *Contribution à l'analyse normative des conflits de lois dans le temps en droit privé interne*, préc., pp.61-63.

¹¹⁶⁸ En ce sens, voir F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, préc., p. 104 : « Le report de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle consiste en ce que la loi

pleinement en s'appliquant aux situations en cours, même lorsque les faits la constituant se sont pour partie réalisés avant son entrée en vigueur. Pour G. Eveillard, une interprétation téléologique de ces dispositions « traduit une volonté de l'autorité normative de voir échapper au champ d'application de la loi nouvelle certains faits, qui se sont produits entre le moment de sa publication et celui de son entrée en vigueur »¹¹⁶⁹.

401. La solution se retrouve fréquemment en matière de prescriptions fiscales. Plusieurs dispositifs transitoires de prescription relèvent de cette logique. Ainsi, la loi du 31 mars 1932¹¹⁷⁰, qui a réduit le délai de prescription du droit de reprise de cinq à trois ans, prévoyait son application aux prescriptions en cours. Le législateur, conformément à la solution dégagée par la jurisprudence, a fait courir le délai à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Celle-ci a cependant, été différée au 1^{er} juillet 1932¹¹⁷¹, date de son applicabilité. Le même esprit animait la loi du 27 décembre 1963¹¹⁷², ramenant le délai de reprise de quatre à trois ans. Ici, la règle de conflit était quelque peu différente de la solution traditionnelle mais maintenait l'application immédiate. Son article 23 disposait que « lorsque que ces dispositions entraîneront une réduction de la durée du délai de répétition, elles seront applicables à compter du premier jour du septième mois suivant ladite publication. Le nouveau délai sera diminué, le cas échéant, d'une période de temps égale à celle qui avait déjà couru à cette date sur l'ancien délai ». Cette disposition transitoire favorisait l'administré puisqu'elle prend en compte la durée écoulée sous l'empire de la loi ancienne¹¹⁷³. Elle reportait en revanche l'applicabilité de la nouvelle au 1^{er} juillet 1964, date d'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi fixée par l'article 56 de la loi¹¹⁷⁴. On trouve un autre exemple de cet effet à l'article 12 de la loi du 21 août 2007¹¹⁷⁵ réduisant le délai général de reprise¹¹⁷⁶ de dix à six ans. Cette

nouvelle, au lieu d'être immédiatement obligatoire, un jour franc après sa publication, ne le devient qu'après un certain délai, prévu par le législateur. Son application est retardée d'un manière globale : aucune des dispositions ne s'applique avant l'expiration du délai prévu ».

¹¹⁶⁹ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 310.

¹¹⁷⁰ Loi du 31 avril 1932 portant fixation du budget général de l'exercice, *J.O.R.F.* du 1^{er} avril 1932, p. 3346.

¹¹⁷¹ Pour une application, voir par exemple, C.E., 25 juillet 1936, *ministre des Finances c/ X.*, préc. ; C.E., 9 janvier 1937, *Société X*, préc.

¹¹⁷² Loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale, préc.

Voir également l'article 12 de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, *J.O.R.F.* du 22 août 2013, p. 13945. Le I ramène de dix à six ans le délai de reprise de droit commun prévu par l'article 186 du Livre des procédures fiscales. Le III prévoit que son entrée en vigueur en est reportée en déclarant que le I s'applique « aux procédures de contrôle engagées à compter du 1^{er} juin 2008 ».

¹¹⁷³ En ce sens, G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 390, note 75.

¹¹⁷⁴ C.E., 22 mai 1968 ; *Dr. fisc.*, 1968, n°28, comm. 905 ; C.E., Plén., 20 novembre 1974, *Moussarie, Rec.*, p. 573 ; *Dr. fisc.*, 1975, n°29-30, comm. 1045, concl. P. Cabanes

¹¹⁷⁵ Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, *J.O.R.F.* du 22 août 2007, p. 3945.

disposition prévoit son entrée en vigueur à compter du 1^{er} juin 2008. Ces « *exemptions momentanées pour ces situations* »¹¹⁷⁷ régies par la loi ancienne s'expliquent par « *l'adaptation des comportements administratifs* »¹¹⁷⁸. Le report de l'entrée en vigueur des lois réduisant les délais de prescription dans les exemples précités « *est destiné à permettre à l'administration de régler la situation des sommes incontestablement dues* »¹¹⁷⁹. L'entrée en vigueur immédiate aurait pu en effet empêcher l'exercice de ce pouvoir de rectification.

402. Une telle situation n'est pas l'apanage du droit public ; on la rencontre également à l'égard de certaines prescriptions en droit privé applicables à l'administration. Les finalités de ce report sont d'ailleurs proches. Les finalités de ce report sont d'ailleurs proches. Selon F. Dekeuwer-Défossez, ce report de l'entrée en vigueur « *est principalement destiné à donner aux praticiens le temps d'étudier les nouvelles lois, et de se préparer à les appliquer* »¹¹⁸⁰. Ainsi, l'article 38 de la loi du 5 juillet 1985¹¹⁸¹ a abrégé de trente à dix ans le délai de prescription de l'obligation extra-contractuelle. Son champ d'application était fixé par l'article 46 de cette même loi prévoyant que « *la prescription prévue à l'article 38 en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sera acquise à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de cette entrée en vigueur, à moins que la prescription telle qu'elle était fixée antérieurement ne soit acquise pendant ce délai* ». Or, aux termes de son article 47, sa date d'entrée en vigueur fut reportée au 1^{er} juillet 1986¹¹⁸².

403. Une seconde technique permet au législateur de différer les effets de la règle nouvelle et consiste à choisir la survie de la loi ancienne comme solution du conflit en lieu et place de l'application immédiate. Cette modalité est prévue à l'article 101 de la loi du 4 mars 2002. L'analyse de cette disposition montre que la survie de la loi ancienne prévue par la loi créant la prescription en matière hospitalière n'a pas vocation à régir les rapports de droit public. Cet article dispose que les règles de la loi relatives à la nouvelle prescription décennale en

¹¹⁷⁶ Ce délai est applicable lorsqu'aucun délai spécifique plus court n'est prévu. Voir l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales.

¹¹⁷⁷ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 390.

¹¹⁷⁸ *Idem*, p. 339.

¹¹⁷⁹ J.-C. Maestre, « La loi du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale. Etape ou aboutissement », *R.S.F.*, 1964, pp. 537-609, spéc. 569.

¹¹⁸⁰ F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, préc., p. 106.

¹¹⁸¹ Loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, *J.O.R.F.* du 6 juillet 1985, p. 7584.

¹¹⁸² Pour des exemples d'application par le juge administratif, voir C.A.A. Paris, 18 mars 2004, *ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Req. n°99PA1208, inédit ; C.A.A. Marseille, 11 janvier 2010, *Amparo A.*, Req. n°07MA01965, inédit.

matière médicale « *sont immédiatement applicables, en tant qu'elles sont favorables à la victime ou à ses ayants droit, aux actions en responsabilité [...]* ». En l'espèce, la dérogation à l'application immédiate des dispositions réduisant les délais de prescription est justifiée par l'esprit de la loi : celle-ci avait vocation à améliorer la situation des victimes d'accidents médicaux. Or cet objectif n'aurait pas été atteint si la prescription décennale avait été rendue immédiatement applicable aux situations antérieurement régies par une durée plus longue. Pour déterminer quelle est la part d'effet immédiat et celle de survie de la loi ancienne de cette disposition, il est nécessaire de se référer au droit antérieur. Lorsque le préjudice résultait d'un acte médical commis au sein d'un établissement public hospitalier, la prescription applicable était la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968. En cas de préjudice subi dans un établissement de soin privé, la prescription était trentenaire en application de l'ancien article 2262 du Code civil¹¹⁸³. Dans la première hypothèse, la nouvelle durée décennale allonge le délai de la prescription et favorise donc le créancier. Dès lors, la survie de la loi ancienne n'a vocation à s'appliquer que devant le juge judiciaire et non devant le juge administratif.

404. Finalement, l'autorité normative ne retient que rarement l'effet différé de la loi ancienne. Lorsqu'elle le consacre, elle recourt à l'entrée en vigueur différée de la loi de prescription plutôt qu'à la survie de la loi ancienne. Ces dispositions spéciales, du moins celles réaffirmant la règle générale de conflit, pourraient être de moins en moins utilisées dans l'avenir en raison de l'adoption de la loi du 17 juin 2008 créant une disposition générale transitoire de prescription.

B. L'INCIDENCE DE LA DISPOSITION TRANSITOIRE GENERALE CREEE PAR LA LOI DU 17 JUIN 2008

405. L'édiction de dispositions transitoires de prescription pourrait à l'avenir être limitée en raison de la création d'une règle générale de conflit de lois de prescription par la réforme du 17 juin 2008¹¹⁸⁴. Comme précédemment souligné à propos de la question de la non-

¹¹⁸³ Voir *infra* n°623-625.

¹¹⁸⁴ Voir H. Croze, « Les prescriptions de la loi portant réforme de la prescription en matière civile », *Procédures*, 2008, n°8-9, repère 8.

rétroactivité de la prescription¹¹⁸⁵, cette loi est susceptible d'influencer les solutions retenues en droit public.

406. Pendant un temps, le Code civil contenait une règle de conflit spécifique aux lois de prescription. L'ancien article 2281 du Code civil prévoyait que « *les prescriptions commencées à l'époque de la publication du présent titre seront réglées conformément aux lois anciennes. Néanmoins, les prescriptions alors commencées, et pour lesquelles il faudrait encore, suivant les anciennes lois, plus de trente ans à compter de la même époque, seront accomplies par ce laps de trente ans* ». Cette règle de conflit faisait prévaloir la loi ancienne à l'égard des prescriptions en cours au jour de l'entrée en vigueur du Code civil. Comme toute disposition transitoire, elle n'avait donc qu'une vocation temporaire et devait cesser d'être appliquée le jour où les prescriptions en cours en 1804 auraient atteint leur terme¹¹⁸⁶. Partant, le juge judiciaire a élaboré ses propres solutions en faisant prévaloir la règle de l'application immédiate des lois de prescription¹¹⁸⁷. Cette disposition a donc, tardivement mais finalement, été abrogée par la loi du 17 juin 2008.

407. Le nouveau régime issu de la loi de 2008 a créé un article 2222 du Code civil disposant que « *la loi qui allonge la durée d'une prescription ou d'un délai de forclusion est sans effet sur une prescription ou une forclusion acquise. Elle s'applique lorsque le délai de prescription ou le délai de forclusion n'était pas expiré à la date de son entrée en vigueur. Il est alors tenu compte du délai déjà écoulé* ». Son alinéa 2 poursuit en ajoutant qu'« *en cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court 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* ». A première vue, cette disposition n'a donc rien d'original ; elle ne fait que reprendre les solutions dégagées par la jurisprudence¹¹⁸⁸. En réalité, cet article contient des dispositions transitoires posant une règle de conflit et une

¹¹⁸⁵ Voir *supra* n° 363-367.

¹¹⁸⁶ Lorsque le conflit de loi de prescription ne concernait pas une prescription en cours au jour de l'entrée en vigueur du Code civil, la Cour de cassation finit par abandonner la solution posée par l'article 2281 du Code civil au profit de l'application immédiate des lois de prescription. Voir sur ce point, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc., p. 94 et 297 ; F. Hage-Chahine, *Les conflits dans l'espace et dans le temps en matière de prescription*, préc., pp. 274-276

¹¹⁸⁷ Voir *supra* n° 371.

¹¹⁸⁸ En ce sens, G. Wiederkehr, « Conflits de lois dans le temps et dans l'espace en matière de prescription », *Revue Lamy. Droit des Affaires*, 2009, n° 42, pp. 89-92 ; C. Thépot, « L'application de la loi dans le temps », *L.P.A.*, 2 mars 2004, n° 66, pp. 56-58 ; G. Eveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 51-64, spéc. p. 58.

disposition transitoire substantielle¹¹⁸⁹, ayant toute vocation à favoriser la loi nouvelle. Concernant, l'allongement des délais de prescription, la loi rappelle le principe de l'application immédiate aux prescriptions en cours. La disposition ne fait que reprendre la solution générale de conflit, telle qu'issue de l'interprétation de l'article 2 du Code civil. En revanche, concernant l'application des lois abrégant les délais de prescription, la solution retenue ne se limite pas à un tel rappel. Comme l'a montré J. Héron¹¹⁹⁰, le législateur, reprenant la solution dégagée par la jurisprudence civile en la matière, crée une norme substantiellement différente des règles prévues dans la loi ancienne et de celles fixées dans la loi nouvelle. Il réalise un « *mélange particulièrement subtil* »¹¹⁹¹ entre le droit nouveau et le droit ancien. Le nouveau délai s'applique (loi nouvelle) à compter de l'entrée en vigueur de la loi (élément totalement original) sans que la durée totale ne puisse excéder la durée de l'ancien délai (survie de la loi ancienne). Finalement, comme le relève G. Eveillard, l'article 2222 du Code civil est « *un exemple unique en droit transitoire, celle d'une règle de droit transitoire général qui n'est pas une règle de conflit mais présente un caractère substantiel* »¹¹⁹². En effet, en principe, « *les dispositions transitoires substantielles ont un effet limité puisqu'elles se bornent à poser les règles qui s'appliqueront pendant la période transitoire* »¹¹⁹³.

408. Le juge administratif se référera-t-il à l'article 2222 du Code civil pour statuer sur le champ d'application des lois modifiant les délais de prescription ? La question est d'importance puisque la jurisprudence administrative, si elle tend à se conformer au principe de l'application immédiate, connaît encore quelques flottements¹¹⁹⁴. La résolution de cette question nécessite de déterminer le champ d'application matériel de cette disposition en droit privé, pour mieux en cerner sa portée en droit public.

409. Cet article est-il limité aux prescriptions prévues au sein du Code civil où doit-il régir l'ensemble du droit privé, en l'absence de disposition transitoire spéciale accompagnant

¹¹⁸⁹ Ces des types de dispositions transitoires fonctionnent le plus souvent de manière complémentaire. Voir G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc. pp. 379-380 et p. 407.

¹¹⁹⁰ J. Héron, « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., p. 327-328 ; J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc. p. 135.

¹¹⁹¹ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 373, note 14.

¹¹⁹² G. Eveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 51-64, spéc. p. 58.

¹¹⁹³ G. Eveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 379. Dans le même sens, F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, préc., p. 214.

¹¹⁹⁴ Voir *supra* n°374-376 et n°387-388.

l'entrée en vigueur d'une loi de prescription nouvelle ? *A priori*, rien n'interdit de mobiliser l'article 2222 du Code civil pour l'ensemble des lois ultérieures à son adoption. L'adoption de dispositions transitoires spéciales n'est évidemment pas exclue. La lecture de l'article 2223 du Code civil confirme cette analyse. Il rappelle que « *les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application des règles spéciales prévues par d'autres lois* ». Ainsi la loi du 17 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi¹¹⁹⁵, réduisant les durées de prescription en droit du travail, contient une disposition transitoire de ce genre. L'article 21-V de la loi dispose que « *les dispositions du code du travail prévues aux III et IV du présent article s'appliquent aux prescriptions en cours à compter de la date de promulgation de la présente loi, sans que la durée totale de la prescription puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure* ». Cette réitération de la solution classique de conflit en matière de prescription témoigne de la volonté du législateur de faire de la règle posée par l'article 2222 du Code civil une solution de portée générale. On peut néanmoins s'interroger sur l'intérêt d'avoir adopté cette disposition spéciale ; un renvoi à l'article 2222 du Code civil eût été satisfaisant et suffisant. La portée de l'article 2222 du Code civil, au regard sa vocation générale, pourrait dépasser le simple champ du droit privé pour s'étendre au droit public.

410. Quelques arrêts paraissent aller dans ce sens. La Cour administrative d'appel de Lyon a par exemple jugé qu'il résulte de l'article 2224 du Code civil « *que sont soumises à la prescription quinquennale des actions relevant auparavant de la prescription trentenaire, en vertu de l'ancien article 2262 du code civil* ». Dès lors, « *en vertu de l'article 2222 dudit code, issu de la même loi du 17 juin 2008, en cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, [et] à cette date la prescription trentenaire n'était pas acquise et que l'émission du titre de recettes en litige est intervenue dans un délai inférieur à cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008* »¹¹⁹⁶. Toutefois, comme pour l'interdiction de rouvrir une prescription acquise, il n'est pas certain que l'article 2222 soit employé en dehors des prescriptions prévues par le Code civil. En particulier, rien n'assure qu'en droit fiscal, où les décisions restent pour partie divergentes, le juge administratif fasse application de cet article. En tout état de cause, l'article 2222 du Code civil ne règle pas

¹¹⁹⁵ Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, *J.O.R.F.* du 16 juin 2013, p. 9958.

¹¹⁹⁶ C.A.A. Lyon, 7 juillet 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, Req. n°10LY02273, inédit. Voir également C.A.A. Paris, 2 juillet 2010, *Société S.A.G.I.*, Req. n°07PA02268, inédit.

l'ensemble des problèmes de conflits susceptibles de se poser¹¹⁹⁷. En effet, et ce, même en droit civil, aucune règle de conflits n'est prévue pour trancher les litiges relatifs aux successions de textes portant sur le point de départ du délai ou encore sur les causes d'interruption et de suspension.

411. De façon subsidiaire, l'utilisation de l'article 2222 du Code civil, indistinctement applicable aux prescriptions et aux forclusions, aurait également le mérite d'harmoniser le régime transitoire des délais de recours et de prescription. Si ces deux délais sont bien distincts¹¹⁹⁸, ils ont une identité certaine du point de vue du droit transitoire¹¹⁹⁹. Or la jurisprudence relative au délai de recours est particulièrement fluctuante. Elle semble consacrée l'effet immédiat que dans la seule hypothèse d'allongement des délais de recours et maintenir la survie de la loi ancienne en cas de réduction du délai de recours¹²⁰⁰.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

412. Le champ d'application temporel de la prescription extinctive en droit public confirme le fait qu'elle est une institution commune à l'ensemble des branches du droit. Les solutions du droit transitoire retrouvées en droit public et en droit privé sont largement identiques et sont une nouvelle fois gouvernées par le principe de sécurité juridique. Elles s'organisent autour de deux axes.

413. D'une part, les lois de prescription n'ont en principe aucun effet rétroactif ; la création d'une prescription nouvelle ne peut rouvrir un délai de prescription entièrement écoulé sous l'empire de la loi ancienne. Cette prohibition a même été élevée au rang constitutionnel en matière fiscale, et rien n'empêcherait de l'étendre à l'ensemble des prescriptions extinctives. Elle trouve en effet sa justification dans la sécurité juridique, fondement commun à l'ensemble des prescriptions. Revenir sur une prescription acquise remettrait en cause la stabilité juridique créée par la prescription, et de ce fait la raison d'être de l'institution elle-même. Certaines interprétations juridictionnelles conduisent exceptionnellement à conférer un effet rétroactif à la prescription. Mais ces décisions, en raison de leur rareté, n'érodent pas le

¹¹⁹⁷ Sur ce point, voir G. Eveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », préc., pp. 57-61.

¹¹⁹⁸ Voir *supra* n°162 et suivants.

¹¹⁹⁹ Voir *supra* n°334.

¹²⁰⁰ C.E., 15 janvier 1975, *Honnet, Rec.*, p. 22. Sur ce point, voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., pp. 557-563 et p. 566.

principe de la non-rétroactivité des lois de prescription. En outre, l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité pourrait à terme donner au Conseil constitutionnel l'occasion de réaffirmer fermement ce principe constitutionnel.

414. D'autre part, les lois nouvelles de prescription sont généralement d'effet immédiat ; elles s'appliquent aux délais en cours de constitution. Les solutions jurisprudentielles, régulièrement reprises par le législateur, ont conduit à créer des dispositions transitoires substantielles afin d'éviter que l'application immédiate de la prescription ne conduise en réalité à sa rétroactivité. La loi nouvelle allongeant un délai de prescription s'applique au délai non expiré au jour de son entrée en vigueur en prenant en compte le délai déjà écoulé sous l'empire de la loi ancienne. La loi nouvelle réduisant le délai de prescription s'applique à compter de son entrée en vigueur, sans que la durée totale du délai ne puisse excéder la durée du délai de la loi ancienne. Par exception, certaines dispositions transitoires consacrant l'application immédiate de la loi nouvelle aux situations en cours de constitution sont d'entrée en vigueur différée. Dans cette hypothèse, il est difficile de considérer que la prescription nouvelle est totalement d'effet immédiat. Outre que ces dispositions sont assez rares, elles ne reportent la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle que de peu de temps, essentiellement pour des raisons d'ordre comptable et financier propres aux personnes publiques.

CONCLUSION DU TITRE II

415. L'identification de la sécurité juridique en tant que fondement de la prescription extinctive des obligations a permis d'en préciser le champ d'application en droit public. Celui-ci a d'abord une influence sur son champ d'application matériel. L'institution s'est ainsi développée et touche la majeure partie des obligations en droit public. En dissociant le pouvoir de police administrative de l'obligation qu'il permet d'exécuter, il a ainsi été possible depuis l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* de 2005, d'appliquer la prescription à l'obligation de remise en l'état des installations classées, alors que l'exercice du pouvoir de police reste possible à toute époque. Si toutes les conséquences de cette jurisprudence ne se sont pas encore fait sentir dans le droit positif, on peut raisonnablement considérer que l'ensemble des obligations nées du pouvoir de police sont désormais prescriptibles. Il reste toutefois un domaine rétif à l'expansion de la prescription. L'obligation de remise en l'état du domaine public demeure gouvernée par l'imprescriptibilité. Ce maintien résulte de l'interférence de

l'imprescriptibilité du domaine public lui-même interdisant son acquisition par possession prolongée. Afin de garantir l'efficacité de cette protection, la jurisprudence administrative a toujours considéré qu'il était loisible à l'administration d'imposer la remise en l'état du domaine à toute époque, et l'expansion de la prescription dans le domaine des obligations légales n'a pas modifié cette position.

416. La sécurité juridique a ensuite permis de déterminer le champ d'application temporel de la prescription. La modification des délais de prescription implique de déterminer lequel du nouveau ou de l'ancien délai doit régir les obligations qu'il éteint. Pour résoudre cette question le législateur et la jurisprudence tiennent compte du fondement de la prescription. La garantie de la stabilité juridique qu'elle procure interdit, en premier lieu, qu'un nouveau délai, plus court et surtout plus long que l'ancien, ne fasse revivre une prescription acquise au débiteur. Autrement dit, la prescription nouvelle n'est jamais rétroactive et ne peut s'appliquer à une situation définitivement constituée. Une telle situation, en anéantissant la consolidation réalisée par la prescription, reviendrait à ruiner l'objectif même de l'institution. La prescription nouvelle ne pourra s'appliquer qu'aux situations en cours de constitution. En ce sens, les lois de prescription sont normalement d'effet immédiat. Mais l'influence de la sécurité juridique se retrouve à nouveau et impose, en second lieu, l'adoption de dispositions transitoires substantielles, différentes des règles de l'ancienne prescription comme de celles de la nouvelle. Si la loi abrège le délai, la prescription s'applique à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et non au jour de son point de départ originel, ceci afin d'éviter que la substitution du nouveau délai plus court entraîne, par effet de surprise, l'acquisition de la prescription à l'encontre du créancier. Sans cette disposition transitoire substantielle aménageant le point de départ du nouveau délai, l'application immédiate de la prescription nouvelle reviendrait en réalité à lui faire produire un effet rétroactif. En outre, afin de respecter l'intention du législateur qui était de réduire le délai, la durée totale du délai ne pourra excéder la durée de l'ancien. Si, au contraire, la loi nouvelle allonge la prescription, le nouveau délai se substitue à l'ancien et la durée déjà écoulée est prise en compte dans le calcul de ce délai.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

417. Dans une des rares études consacrées à la prescription en droit public, A. Heurté affirmait, en 1959, que, « *transposée dans un milieu différent, la prescription a quelque peine à s'insinuer dans les rapports entre les personnes publiques et les particuliers* »¹²⁰¹. Toutefois, les mutations subies par le droit public ces cinquante dernières années imposent de relativiser ce constat. L'étude de la notion, prise en-elle-même en droit public, a permis de faire ressortir l'identité profonde de la prescription extinctive. Comme toute autre prescription, son existence repose sur la sécurité des rapports juridiques. Plus précisément la prescription extinctive, par l'effet destructeur du temps, fait advenir à la vie juridique une situation de fait restée trop longtemps contraire au droit en raison de l'inaction du titulaire d'un droit. Elle est ainsi un élément consacrant la survie du droit face au fait, en assurant in fine « *la crédibilité et l'autorité de la règle de droit* »¹²⁰². Appliquée aux obligations, la prescription a indéniablement un effet substantiel en emportant l'extinction de l'exigibilité de l'obligation, c'est-à-dire la possibilité donnée au créancier d'en demander le paiement au débiteur. Elle se distingue à ce titre du délai de recours et du délai de retrait qui enferment réciproquement l'action en justice du particulier devant les juridictions et l'action de l'administration pour retirer ses actes illégaux. La prescription extinctive des obligations ne se présente donc pas de manière fondamentalement différente en droit public et en droit privé.

418. Contrairement au constat d'A. Heurté, elle s'est même très largement développée en raison de l'essor de la sécurité juridique, tant au profit de l'administration que des particuliers. Son champ d'application matériel englobe ainsi la quasi-totalité des obligations. Seules les obligations de remise en l'état du domaine public en sont exclues en raison de la contagion de l'imprescriptibilité du domaine public lui-même. Quant au champ d'application matériel, il est également gouverné par la sécurité juridique impliquant, d'une part, que la prescription nouvelle ne soit jamais rétroactive et d'autre part, qu'elle soit d'effet immédiat.

419. La prescription extinctive des obligations existe donc assurément en droit public et, l'institution n'est pas fondamentalement différente de celle du droit privé. En revanche, il est vrai qu'elle a nécessairement subi les influences du domaine dans lequel elle s'est immiscée.

¹²⁰¹ A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-13, spéc. p. 5.

¹²⁰² M. Bandrac, *La nature de la prescription extinctive*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1984, 245 p., spéc. p. 223.

Ceci explique que les règles de la prescription extinctive des obligations ne soient pas en tous points identiques à celles du droit privé.

PARTIE 2 – L’ADAPTATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC

420. Selon un constat largement partagée par la doctrine, aussi bien publiciste que privatiste¹²⁰³, le droit public se distingue du droit privé par deux caractéristiques principales. La première est l’autonomie du droit public, mais la polysémie juridique du terme, parfois qualifié « *d’auberge espagnole, de concept vide* »¹²⁰⁴, impose immédiatement de préciser la signification retenue. Etymologiquement, selon le dictionnaire *Littré*, l’autonomie renvoie au « *droit que les Romains avaient laissé à certaines villes grecques, de se gouverner par leurs propres lois* »¹²⁰⁵. Prise dans son acception juridique, « *l’autonomie désigne le pouvoir de se diriger librement* »¹²⁰⁶ ; appliquée à une branche du droit, elle se rapporte à l’autonomie des sources du droit.

421. Cette définition a été contestée par C. Eisenmann, afin de pourfendre « *le dogme faux* »¹²⁰⁷ de l’Ecole du service public. Reprenant cette idée, J. Waline affirme qu’« *il va de soi que l’autonomie d’une branche du droit ne peut pas être une autonomie "formelle" - l’autonomie des sources - mais doit être une autonomie "foncière" – sur le fond, la règle est-elle semblable ou différente ?* »¹²⁰⁸. Cette conception de l’autonomie fait plutôt référence à la seconde caractéristique du droit public. Il est donc préférable de parler de spécificité ou d’originalité d’une règle de droit par rapport à une autre, et de réserver le terme d’autonomie à la question des sources du droit. Prise en ce sens, l’originalité « *a trait à l’étendue des différences entre les branches du droit* »¹²⁰⁹. Elle se distingue ainsi de l’exorbitance qui

¹²⁰³ Voir par exemple, F. Terré, *Introduction au droit*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 9^{ème} éd., 652 p., spéc. p. 95-99.

¹²⁰⁴ R. Hertzog, « L’autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges Paul Amssek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 445-469, spéc. p. 445.

¹²⁰⁵ « Autonomie », in J. Pruvost (dir.), *Dictionnaire Le nouveau Littré* Garnier, Paris, 2004, 1639 p., spéc. p. 108.

¹²⁰⁶ R. Hertzog, « L’autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », préc., p. 446.

¹²⁰⁷ C. Eisenmann, « Un dogme faux : l’autonomie du droit administratif », in *Homenaje a Enrique Sayagues-Laso. Perspectivas de derecho publica en la segunda mitad del siglo XX*, Tome IV, Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1969, pp. 419-438, spéc. pp. 422-423

¹²⁰⁸ J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 24^{ème} éd., 759 p., spéc. pp. 17-18.

¹²⁰⁹ F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus de droit public, Paris, 2013, 441 p., spéc. p. 42.

renvoie « *au fait qu'une branche du droit peut se caractérisée par rapport à l'autre par le fait qu'elle prévoit un ensemble de prérogatives et de sujétions particulières* »¹²¹⁰.

422. Introduite en droit public, la prescription s'imprègne nécessairement de ces deux caractéristiques¹²¹¹. La prescription extinctive relève désormais de sources autonomes (Titre I) et ses règles de fond présentent, non pas un caractère exorbitant, mais seulement une originalité marquée par rapport au droit privé (Titre II).

¹²¹⁰ *Ibidem*.

¹²¹¹ A. de Laubadère établie la même distinction pour étudier les règles de la responsabilité contractuelle. Pour l'auteur « *l'autonomie d'un système de droit par rapport à un autre signifie simplement que les règles de droit édictées pour régir l'un des deux ne sont pas automatiquement applicables à l'autre, les sources du droit étant distinctes pour chacun d'eux. L'originalité d'un système de droit par rapport à un autre signifie que les solutions de fond que chacun d'eux donne à des problèmes semblables sont en fait différentes* » (A. de Laubadère, « Les éléments d'originalité de la responsabilité contractuelle de l'administration », in *Etudes offertes à Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, Paris, 1956, pp. 383-394, spéc. p. 384).

TITRE I – L'AUTONOMIE DU DROIT PUBLIC DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS

423. L'autonomie du droit public pose la question du pouvoir laissé au producteur de la norme juridique de se déterminer librement. Elle prend une tournure particulière dans le système français de dualité juridictionnelle impliquant de définir « *le régime administratif essentiellement par l'existence d'un juge administratif et par la liberté laissée à ce dernier d'écartier le droit privé* »¹²¹². Mais les mutations des sources du droit administratif¹²¹³, qu'il s'agisse du rééquilibrage des sources législatives et jurisprudentielles ou du développement des sources constitutionnelles et internationales¹²¹⁴, obligent à penser l'autonomie, non plus simplement autour du juge, mais plus largement, par référence au « *jurislateur, c'est-à-dire l'autorité créatrice de la norme* »¹²¹⁵. On peut en déduire, à la suite de F. Melleray, qu'« *une branche du droit est autonome quand le "jurislateur" (législateur, pouvoir réglementaire, juge, ...) est libre de ne pas y adopter les mêmes solutions que dans [une] autre branche* »¹²¹⁶.

424. L'autonomie du droit public conduit à appréhender ses évolutions dans « *ses conditions de production* »¹²¹⁷. L'histoire a laissé au juge administratif le soin de construire l'autonomie du droit relevant de sa compétence, même si le législateur l'a ponctuellement consacrée. En somme, on parvient au constat dressé par G. Vedel, selon lequel « *l'autonomie du droit administratif consiste en ce que le juge administratif applique non seulement des lois dérogatoires au droit privé, mais aussi et surtout des principes propres même dans des matières où le législateur n'a pas écarté expressément l'application du droit civil* »¹²¹⁸.

¹²¹² G. Dupuis, M.-J. Guédon et P. Chrétien, *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, Paris, 2010, 12^{ème} éd., 727 p., spéc. p. 13, note 2.

¹²¹³ Voir T. Larzul, *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, Lyon, 1994, 445 p.

¹²¹⁴ Voir J.-B. Auby, « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 912-926.

¹²¹⁵ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15^{ème} éd., 1427 p., spéc. p. 27.

¹²¹⁶ F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, préc., spéc. p. 42. Voir par exemple, dans le même sens, J. Lamarque, *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1960, 577 p., spéc. p. 18 : « *L'autonomie d'un système de droit par rapport à un autre signifie simplement que les sources du droit sont distinctes pour chacun d'entre eux et que les règles édictées pour régir l'un ne sont pas automatiquement applicables à l'autre* » ; P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 634 p., spéc. p. 40 : « *L'autonomie d'un système juridique suppose qu'existe un ensemble de règles, ayant ses origines propres, et applicables en principe à une situation donnée* ».

¹²¹⁷ J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *R.D.P.*, 1998, pp. 1794-1809, spéc. p. 1794.

¹²¹⁸ G. Vedel, *Droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1976, 6^{ème} éd., 901 p., spéc. p. 170. L'autonomie du droit fiscal est définie de la même manière par L. Trotabas. Selon ce dernier, « *Parler de son autonomie, c'est*

Toutefois, si « *le juge administratif [...] a construit et imposé l'autonomie du droit administratif, elle ne s'impose pas au législateur* »¹²¹⁹.

425. La prescription extinctive en est une parfaite illustration. Pour des raisons qui seront développées ultérieurement¹²²⁰, la construction initiale du droit public de la prescription n'a pas été laissée aux mains du juge administratif. Dès 1804, le législateur a tenu à réglementer minutieusement la prescription en rendant le Code civil directement applicable à l'administration. Néanmoins, les récentes évolutions législatives ont conduit à la suppression de l'application des règles du Code civil aux rapports administratifs, l'autonomie du juge administratif étant désormais indubitablement constituée (Chapitre 1). Pour autant, la question ne semble ni définitivement réglée ni parfaitement satisfaisante, car les prescriptions régissant les rapports obligatoires publics ne peuvent être laissées en proie aux contingences et aux fluctuations de la jurisprudence. Certes, en droit positif, la part du droit écrit n'est pas insignifiante, et même particulièrement prégnante en matière fiscale. Mais le législateur n'est intervenu qu'au gré des pressions économiques et sociales pour consacrer ponctuellement et partiellement certaines prescriptions autonomes. L'essor des sources supra-législatives et l'impératif croissant de sécurité juridique, lui-même au cœur de la prescription, incitent à plaider pour une consolidation de l'autonomie du droit public de la prescription en passant par la voie d'une réforme législative d'ensemble (Chapitre 2).

dire que la loi fiscale, comme la loi administrative, a le pouvoir de régler à sa manière des situations juridiques, et que, lorsqu'elle est muette, si l'on doit apprécier en matière fiscale une situation juridique, ce n'est pas nécessairement la loi civile qui doit s'appliquer ». L'auteur conclut que « *comme en droit administratif, celle-ci ne s'impose pas a priori au juge fiscal et il est aussi vain de vouloir résoudre coûte que coûte une question fiscale par les règles du droit privé, ou de prétendre que "le droit civil domine et doit dominer le droit fiscal", qu'il serait vain, en droit administratif, de vouloir résoudre une question qui se rapporte au fonctionnement du service public d'après le Code civil* » (L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *R.S.L.F.*, 1928, pp. 201-236, spéc. p. 216).

¹²¹⁹ A. de Laubadère, J.-C. Vénézia et Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome I, préc., p. 38.

¹²²⁰ Voir *infra* n°437-441.

CHAPITRE 1 – UNE AUTONOMIE JURISPRUDENTIELLE CONSTITUÉE

426. La formule de R. Chapus est célèbre : le droit administratif est « *un droit fondamentalement jurisprudentiel* »¹²²¹. L'autonomie du droit public se traduit principalement par la liberté dans le choix des règles du premier acteur normatif de ce droit, c'est-à-dire le juge administratif¹²²². *A contrario*, il y a pas d'autonomie dans les hypothèses où le législateur a expressément prévu l'application du droit privé. Ainsi, dès l'origine, plusieurs articles du Code civil ont été érigés en source formelle du droit public, la prescription en constituant un exemple significatif.

427. La majeure partie des auteurs s'est souvent limitée à une succincte présentation de la déchéance, devenue prescription quadriennale, pour l'ériger en archétype de l'autonomie en droit administratif¹²²³. Pourtant, le droit de la prescription a tout d'abord été l'un des terrains privilégiés de l'application du Code civil aux relations administratives. Nonobstant cette référence obligée aux prescriptions prévues par le Code civil, le juge administratif s'est progressivement éloigné de ces dispositions pour élaborer ses propres règles. L'autonomie de la prescription publique était donc latente (Section 1). Cette émancipation a finalement été consacrée par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, mais de manière, semble-t-il, involontaire. Quoiqu'il en soit, en supprimant l'application des dispositions du Code civil à l'administration, cette loi a redonné une pleine et entière liberté au juge administratif dans l'élaboration du régime de la prescription extinctive, entérinant ainsi l'autonomie de la prescription en droit public (Section 2).

¹²²¹ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 6. Voir parmi de nombreux exemples, B. Seiller, *Droit administratif. Les sources et le juge*, Tome I, Flammarion, coll. Champs Université, Paris, 2011, 4^{ème} éd., 345 p, spéc. p. 27 : « *Profondément différent du droit privé car construit par un juge spécial, le droit administratif est autonome et essentiellement jurisprudentiel* » ; C. Debbasch et F. Colin, *Droit administratif*, Economica, Paris, 2011, 10^{ème} éd., 734 p., spéc. p. 23 : « *Les principes du droit administratif sont établis classiquement par le juge en son prétoire, c'est pourquoi on qualifie le droit administratif de droit prétorien* ».

¹²²² En ce sens, P. Wachsmann, « La jurisprudence administrative », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, 2011, pp. 563-598, spéc. p. 572 : « *Ce qui s'ensuit d'abord des décisions Rotschild/Blanco, c'est l'autonomie du juge administratif* ».

¹²²³ Voir de manière significative, R. Chapus. *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 475 ; M. Dran « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616, spéc. p. 594 : « *C'est en faveur de [l'Etat] que la déchéance a été édictée à l'origine, en application du principe de l'autonomie du droit administratif* ». Voir cependant, plus nuancé, M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1946, 4^{ème} éd., 556 p., spéc. pp. 530-531.

SECTION 1 – UNE AUTONOMIE LONGTEMPS LATENTE

429. Affirmer que le juge administratif a progressivement créé un *corpus* de règles autonomes du droit privé en matière de prescription relève du paradoxe. En effet, les rédacteurs du Code civil ont entendu soumettre expressément l'administration aux mêmes prescriptions que celles applicables entre particuliers. Le juge était donc lié par la loi, d'autant que la prescription « *pouvait paraître [la] moins prédisposée à l'interprétation, [...] il y avait en elle quelque chose de numérique, de mathématique, d'automatique, sur quoi toute interprétation semblait devoir glisser* »¹²²⁴. Bien que l'article fixant ce principe ait été abrogé par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, il n'est pas inutile de réfléchir à ses implications, notamment en raison de ses dispositions transitoires de la loi de 2008 pouvant amener à appliquer le droit antérieur à la réforme de 2008¹²²⁵.

430. Dès 1804, cette situation constituait indéniablement une exception à l'autonomie du droit public. Elle obligeait effectivement le juge administratif à recourir aux dispositions du Code civil et plus largement au droit privé, pour trancher les litiges relatifs au droit de la prescription relevant de sa compétence (§1). Cependant, cette exception n'a eu que peu de portée pratique, dans la mesure où elle n'a pas empêché le Conseil d'Etat de créer ses propres règles en la matière (§2).

§ 1 – Une exception apparente à l'autonomie du droit public : l'application des prescriptions du droit privé

431. Le juge administratif étant fréquemment confronté à des questions l'amenant à se référer au Code civil, il l'utilise comme réservoir conceptuel¹²²⁶. La doctrine relève d'ailleurs de nombreuses hypothèses d'application du Code civil. Ce terme « application » est cependant largement galvaudé et les auteurs l'emploient pour recouvrir des réalités

¹²²⁴ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1952, pp. 171-181, spéc. p. 171.

¹²²⁵ Voir *supra* n°325 et suivants.

¹²²⁶ En ce sens B. Stirn, « Du Code civil écarté au Code civil appliqué », in *Journées d'études à l'occasion du bicentenaire du Code civil. Journée du 26 novembre 2004*, Vol. 2, Les éditions du Journal Officiel, Paris, 2005, pp. 260-266, spéc. p. 265 : « *Le Code civil est un fonds commun dans lequel tous les juges vont puiser* ».

différentes¹²²⁷. Les travaux de B. Plessix apportent de nouvelles précisions sur ce point. Ainsi, s'il est vrai que les emprunts faits au droit civil par le juge administratif confortent l'autonomie du droit public¹²²⁸, l'application du Code civil, strictement définie, l'écarte au contraire. Une fois ces précisions terminologiques effectuées (A), il devient possible de comprendre les implications de l'ancien article 2227 Code civil qui érige la prescription civile en droit commun de la prescription en droit public (B).

A. PRECISIONS TERMINOLOGIQUES : DISTINCTION ENTRE UTILISATION ET APPLICATION DU DROIT PRIVE

432. Deux études font particulièrement autorité sur la question du recours au droit privé par le juge administratif¹²²⁹. Posant les jalons de la recherche, J. Waline s'est attaché d'un point de vue général à *L'application du droit privé par le juge administratif*¹²³⁰. B. Plessix a ensuite précisé les conclusions de son devancier dans sa thèse relative à *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*¹²³¹. J. Waline avait certes procédé à un utile recensement des cas dans lesquels le juge administratif se réfère aux différentes règles de droit privé¹²³², qu'il s'agisse du droit civil, de la procédure civile ou encore du droit

¹²²⁷ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., pp. 28-34 et pp. 797-801. Dans le même sens, A. Van Lang, *Juge judiciaire et droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1996, 359 p., spéc. pp. 19-20.

¹²²⁸ Ainsi, J. du Bois de Gaudusson affirmait déjà que « lorsque le juge administratif applique explicitement ou non des règles de droit privé, c'est parce qu'il en décide ainsi : le juge administratif à la liberté d'effectuer de tels emprunts ou d'élaborer lui-même les règles applicables. C'est dans ce sens que l'on peut parler d'autonomie du droit administratif par rapport au droit privé » (J. du Bois de Gaudusson, *Droit administratif*, Cours polycopié, Librairie Montaigne, Bordeaux, 1982-1983, 319 p., spéc. p. 64). Dans le même sens, A. de Laubadère, J.-C. Vénézia et Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome I, préc. p. 36 : « Cette circonstance ne contredit pas l'autonomie du droit administratif au sens défini plus haut par ce que le juge administratif reste maître de ces emprunts ».

¹²²⁹ La célébration du bicentenaire du Code civil a également été l'occasion d'études ponctuelles sur ce sujet. Voir R. Drago, « Le Code civil et le droit administratif », préc. ; D. Foussard, « Code civil et droit administratif : les difficultés d'une recodification », in *Le Code civil, 1804-2004. Livre du bicentenaire*, Dalloz/Litec, Paris, 2004, pp. 413-432. Voir également le colloque portant sur les rapports entre le Conseil d'Etat et le Code civil, et spécialement, B. Stirn, « Du Code civil écarté au Code civil appliqué », préc. ; P. Delvolvé, « Conclusion générale », in *Journées d'études à l'occasion du bicentenaire du Code civil. Journée du 26 novembre 2004*, Vol. 2, Les éditions du Journal Officiel, Paris, 2005, pp. 370-381. Voir enfin J.-F. Brisson, « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », in B. Saintourens (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2006, pp. 85-108.

¹²³⁰ J. Waline, *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, thèse dactyl., Paris, 1962, 347 p. On peut également ajouter, bien que son champ d'étude soit plus restreint, la thèse de J. Lamarque. Voir J. Lamarque, *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, 1960, 377 p.

¹²³¹ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc.

¹²³² J. Waline, *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, préc., pp. 50-99 et pp. 142-325.

commercial, mais il ne semblait pas avoir perçu les différences de nature existant au sein-même de ces hypothèses. Selon B. Plessix, une distinction fondamentale doit être effectuée entre *l'application* d'une disposition de droit civil et son *utilisation*. Ce dernier terme renvoie à « *un acte de volonté, un procédé arbitraire par lequel le juge administratif et la doctrine procèdent discrétionnairement à l'importation en droit administratif de certaines règles ou concepts issus ou inspirés du Code civil* »¹²³³. Ainsi défini, ce phénomène est tout à fait différent de l'application du droit privé, hypothèse dans laquelle le juge administratif est contraint par le texte de se référer au expressément du droit privé, et spécialement au Code civil¹²³⁴. Cette dichotomie, dont les conséquences ne sont pas neutres en termes d'autonomie, peut d'ailleurs être étendue à l'ensemble du droit privé.

433. Dans la première hypothèse – celle de l'utilisation – le juge administratif et par suite le droit qu'il crée, conserve son autonomie, entendue « *comme la compétence de se donner à lui-même ses propres règles [...] dans le silence des sources législatives* »¹²³⁵. Dès lors, « *parce que tout emprunt est acte de volonté, le pouvoir discrétionnaire du juge en matière d'emprunts [faits au droit civil] n'est rien d'autre qu'une illustration particulière de l'autonomie du juge administratif dans le choix des sources matérielles des normes jurisprudentielles qu'il est en droit de dégager lui-même* »¹²³⁶. Dans la seconde hypothèse – celle de l'application – caractérisée par le fait que le Code civil ou tout autre texte de droit privé est une source formelle du droit administratif, il y a là une exception à l'autonomie du

¹²³³ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 50.

¹²³⁴ Reprenant cette distinction, voir D. Truchet, *Doit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 476 p., spéc. p. 58

¹²³⁵ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 787.

¹²³⁶ *Idem*, p. 791. Dans le même sens, voir Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1972, 321 p., spéc. p. 181 : « *Il semble donc conforme à la réalité d'admettre que la jurisprudence judiciaire a sa place parmi les sources matérielles du droit administratif jurisprudentiel* ». Les conclusions de la thèse de B. Plessix sont donc parfaitement opposées à celles de la thèse de J. Waline. En effet, après avoir recensé les cas d'application (*lato sensu*) du droit privé par le juge administratif, et constaté qu'il ne rejette pas ce droit en bloc, il aboutit à la thèse de l'autonomie relative du droit administratif (J. Waline, *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, préc., pp. 334-340). Outre le caractère volontaire des emprunts que ne semble pas avoir perçu J. Waline, cette opposition s'explique par le fait que les deux auteurs partent de prémisses contraires. Alors que B. Plessix retient une définition formelle de l'autonomie, J. Waline adopte une conception essentialiste. Reprenant les termes de C. Eisenmann, il déclare que « *seul l'originalité du contenu même, du fond des règles applicables à l'Administration permet d'affirmer que son régime juridique est un régime distinct* » (*idem.*, p. 30). En dernière analyse, voir J. Waline, *Droit administratif*, préc., pp. 17-88 : « *Mais trop souvent on déduit à tort selon nous que dans le cadre de la gestion publique, c'est-à-dire lorsque l'administration utilise des prérogatives de puissance publique et relève de la juridiction administrative, on écarterait par principe les règles du droit privé. C'est la thèse de l'inapplicabilité par système des règles du droit privé, et notamment du Code civil à l'action administrative* ». *Contra* B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 819.

droit administratif, le juge perdant en principe tout libre arbitre dans le choix de la règle à appliquer

434. Un dernier effort de sémantique permet de cerner ce qui distingue les cas d'utilisation de ceux relevant de l'application. Les auteurs ayant étudié la question, même s'ils adoptent une terminologie différente, renvoient aux mêmes cas de figure. Ainsi, A. Van Lang emploie le binôme « *application directe / incorporation* »¹²³⁷ à l'endroit où B. Plessix fait une scission entre « *emprunts formels et exprès* »¹²³⁸, et « *emprunts matériels et tacites* »¹²³⁹. Dans le premier cas, le juge se réfère au Code civil de manière explicite dans les visas ou les motifs de sa décision, opérant la plupart du temps une transformation substantielle de la règle civiliste. Dans le second, le juge reçoit le droit civil sans faire une quelconque référence au Code civil ; tout au plus trouvera-t-on des développements plus ou moins fournis de la jurisprudence de la Cour de cassation ou des constructions de la doctrine privatiste dans les conclusions des commissaires du gouvernement. Cet emprunt dissimulé peut également se traduire – voire se trahir – par un visa fictif, alors même que l'article du Code ne concerne pas directement l'administration. Quelle que soit l'expression retenue, ces méthodes restent des procédés d'utilisation du droit civil, c'est-à-dire une technique de transposition du droit civil dans laquelle le juge administratif est libre de toute contrainte textuelle. De ce fait, la référence implicite à la jurisprudence civile dans les arrêts du Conseil d'Etat doit être considérée comme une utilisation du droit civil¹²⁴⁰. Cette interprétation se justifie d'autant plus que les tribunaux d'un ordre juridictionnel, se situant dans le droit fil de « *la tradition légaliste* »¹²⁴¹,

¹²³⁷ A. Van Lang, « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *R.D.P.*, 2004, pp. 1015-1049, spéc. pp. 1034-1035.

¹²³⁸ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 152.

¹²³⁹ *Idem*, p. 154.

¹²⁴⁰ Une partie des hypothèses traitée par A. Van Lang dans sa thèse sous le titre d'application du droit administratif relève en réalité de cas d'utilisation du droit administratif par le juge judiciaire (A. Van Lang, *Juge administratif et judiciaire*, préc., pp. 68-69). Il en va notamment ainsi de la célèbre affaire *Giry* dans laquelle la Cour de cassation cite dans le corps de l'arrêt les principes du droit administratif dans le cadre de la responsabilité sans faute de l'Etat. Ceci est confirmé par le fait que le juge judiciaire en fait une réception différente (sur cette question voir P. Weil, « A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public, les surprises de la jurisprudence *Giry* », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, Paris, 1975, pp. 379-395). Dans le même sens, voir G. Braibant et B. Stirn, *Le droit administratif français*, Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2005, 7^{ème} éd., 652 p., spéc. p. 28.

La définition du terme d'application posée par A. Van Lang renvoie d'ailleurs à celle qui a été donnée de l'utilisation : « *La latitude dont jouit le juge [judiciaire] dans l'application du droit lui permet de décider de son propre chef, de recourir au droit public lorsque les conditions s'y prêtent* » (*idem*, p. 23). De manière tout aussi ambiguë, l'auteur affirme qu'« *il s'agit bien, dans ces hypothèses, d'application du droit administratif, puisque le juge utilise ce droit d'une façon ou d'une autre pour résoudre le litige dont il est saisi* » (*idem*, p. 26 et sur la liberté du juge judiciaire, pp. 92-96). *Contra* B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc. p. 29, note 76.

¹²⁴¹ *Idem*, p. 154.

ne font jamais de référence expresse aux arrêts de l'autre ordre juridictionnel dans leurs visas ou leurs considérants. D'un point de vue théorique, il n'y a en principe aucune confusion possible avec la méthode d'application du droit civil, ou plus largement du droit privé, consistant à faire du Code civil une source formelle du droit administratif. Dans la suite de cette étude, le terme d'application sera alors strictement réservé à cette situation.

435. Les conséquences théoriques et pratiques de ce phénomène d'application, tel qu'il vient d'être défini, sont restées inexplorées en raison des limites que s'étaient fixées les travaux précités. Le droit public de la prescription apparaît alors comme un terrain fécond pour analyser de ce phénomène, tant en raison des termes de l'ancien article 2227 du Code civil que de l'abondante jurisprudence qui l'accompagne.

B. L'ANCIEN ARTICLE 2227 DU CODE CIVIL OU LA PRESCRIPTION PRIVEE COMME DROIT COMMUN DE LA PRESCRIPTION PUBLIQUE

436. Droit administratif et Code civil n'ont jamais été antinomiques¹²⁴² ; et la prescription elle-même suivait le sort de cette vérité historique. Il convient de percer « *le mystère* »¹²⁴³ qui a conduit le législateur à rendre la prescription civile applicable à l'ensemble des rapports administratifs (1) avant d'apprécier la portée de ce principe fixé à l'ancien article 2227 du Code civil (2).

1. *Les raisons de l'existence de l'article 2227 du Code civil*

437. Si la consultation des travaux préparatoires du Code civil démontre que ce dernier a été avant tout conçu afin d'organiser les rapports sociaux relevant de la sphère privée¹²⁴⁴, toutes ses dispositions n'ont pas pour autant vocation à régir exclusivement la vie juridique entre particuliers. Les pères fondateurs du Code civil n'ont pas réduit son objet « *à ce que nous appelons le droit civil, éclaté aujourd'hui en tant de disciplines filles, et d'ailleurs le*

¹²⁴² R. Drago, « Le Code civil et le droit administratif », in *1804-2004. Le Code civil, un passé, présent, un avenir*, Dalloz, Paris, 2004, pp. 775-786.

¹²⁴³ R. Drago, « Les établissements publics et la transaction », in *Liber amicorum Jean Waline. Gouverner, administrer, juger*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 185-193, spéc. p. 185 : « *Tantôt le législateur ou le juge transposent sans hésitation à l'intérieur du droit administratif des solutions données par le droit privé, et spécialement le droit civil ou la procédure civile. Tantôt l'un et l'autre rejettent avec une sorte d'horreur des solutions ayant la même origine et qui semblaient voisines. La raison logique de ces attitudes échappe à l'observateur* ».

¹²⁴⁴ Voir J.-E.-M. Portalis, « Discours préliminaire » in P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Videcoq, Paris, 1836, 523 p., spéc. p. 478 et p. 519.

Code civil comprend nombre de règles de droit public ou matériellement rattachées à d'autres domaines du droit privé »¹²⁴⁵. Poursuivant cette remarque, Y. Gaudemet conclut que « *le Code est une constitution civile parce qu'il n'est pas – pas seulement et pas exhaustivement – un code de droit civil, mais bien un Code de la société civile* »¹²⁴⁶.

438. Les dispositions législatives dérogeant à l'inapplicabilité du Code civil aux relations administratives sont certes peu nombreuses mais constituent certainement ce que l'on peut nommer à la suite de B. Plessix, « *un mini-Code administratif* »¹²⁴⁷. Ces articles du Code civil « *s'adressent, soit exclusivement aux collectivités publiques et à leur agent, soit indifféremment aux personnes publiques et aux personnes privées* »¹²⁴⁸.

439. Les dispositions visant exclusivement l'administration peuvent être classées, selon la présentation devenue classique de J. Rivero, en deux « *directions, du "plus" ou en "moins"* »¹²⁴⁹, par rapport au droit privé. Le Code civil offre plusieurs exemples de prérogatives de l'administration : l'article 539 faisant tomber les biens des successions en déshérence dans le patrimoine de l'Etat, l'article 713 conférant aux communes, ou éventuellement à l'Etat, les biens qui n'ont pas de maître, ou l'article 2400 octroyant une hypothèque légale au profit des collectivités publiques sur les biens de leurs receveurs ou comptables publics utilisable en cas d'engagement de la responsabilité personnelle de ces derniers. A l'inverse, le Code civil peut imposer certaines sujétions aux personnes publiques, comme le fait l'article 2045 en conditionnant l'exercice de la transaction par les personnes publiques à une autorisation préalable du Premier ministre¹²⁵⁰, ou encore, l'article 2060 en interdisant l'arbitrage aux personnes publiques, excepté pour certains établissements publics industriels et commerciaux¹²⁵¹.

¹²⁴⁵ Y. Gaudemet, « Le Code civil, "Constitution civile de la France", in *1804-2004. Le Code civil, un passé, un présent, un avenir*, Dalloz, 2004, pp. 297-308, spéc. p. 298.

¹²⁴⁶ *Idem*, p. 299.

¹²⁴⁷ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 665.

¹²⁴⁸ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 25-33, spéc. p. 26. Voir également G. Eckert, « Droit administratif et droit civil », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2010, pp. 601-649, spéc. pp. 612-613.

¹²⁴⁹ Voir J. Rivero, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *R.D.P.*, 1953, pp. 279-296, spéc. p. 294.

¹²⁵⁰ Sur cette question, voir R. Drago, « Les établissements publics et la transaction », préc. ; G. Chavrier, « Réflexions sur la transaction administrative », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 548-566.

¹²⁵¹ Sur les justifications de cette interdiction, voir J. Rivero, « Personnes morales de droit public et arbitrage », *Revue de l'arbitrage*, 1973, n°4, pp. 263-275.

440. Les dispositions relatives à la prescription des relèvent des cas dans lesquels le législateur a considéré que les rapports administratifs ne sont pas foncièrement différents des rapports de droit privé. L'ancien article 2227 du Code civil traduisait cette préoccupation. Figurant dans l'ancien titre XX du Code civil, il disposait que « *l'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* ». En soumettant l'administration aux prescriptions du Code, que celle-ci soit créancière ou débitrice, le législateur de 1804 a estimé que la présence d'une personne publique au rapport obligataire ne devait pas avoir d'influence sur la règle de prescription. Les raisons de l'inscription de « *cette norme d'assimilation* »¹²⁵² dans le Code Napoléon sont probablement à rechercher dans les dérives de l'Ancien droit que les rédacteurs du Code civil désiraient à l'avenir éviter. Les travaux préparatoires font apparaître le consensus autour de l'article 2227 lors des débats¹²⁵³. B. Plessix explique cette situation par le fait « *que l'Etat royal, pour le recouvrement de ses créances, avait tendance à aménager des imprescriptibilités de droit ou de fait, à tel point qu'un vieil adage populaire, que rapporte Loysel dans ses savoureuses Institutes coutumières, disait que "Qui a mangé l'oie du Roi, cent ans après en rend la plume"* »¹²⁵⁴. Les historiens du droit ont montré que la protection des autorités seigneuriales, royales ou ecclésiastiques était assurée par « *un régime strict de prescription* »¹²⁵⁵ tendant pour l'essentiel à l'imprescriptibilité de leurs droits et à de longs délais de prescription valables pour leurs biens¹²⁵⁶. En somme, « *ce texte reposait sur la volonté plus particulière d'instaurer une sorte d'égalité et de réciprocité généralisées entre les collectivités publiques et les particuliers en matière de prescription, celles-là pouvant*

¹²⁵² G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 25.

¹²⁵³ Voir P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Tome X, Videcoq, Paris, 1836, Tome XV, pp. 549-611 : Lorsque J.-E.-M. Portalis présente le projet de titre XX au Conseil d'Etat, l'article 9 dudit projet (dont la rédaction initiale était ainsi formulée : « *La nation, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer* ») n'a fait l'objet d'aucune discussion particulière (*idem*, p. 557). La présentation devant la section de la législation du Tribunat conduit au même mutisme (*idem*, pp. 561-563).

¹²⁵⁴ B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1219-1226, spéc. p. 1223.

¹²⁵⁵ G. Leyte, « Prescriptibilité et imprescriptibilité dans l'ancien droit public français (XVI^{ème} – XVIII^{ème}) », *Droits*, 2000, n°31, pp. 3-18, spéc. pp. 6-11.

¹²⁵⁶ Dans *De l'Ancien Régime et la Révolution*, Tocqueville décrivait ses privilèges de la noblesse et du clergé devenus insupportables aux paysans : « *C'est à leur faire des rentes que passe une partie du revenu de son petit domaine, et ces rentes sont imprescriptibles et irrachetables. [...] Quoi qu'il [le paysan] fasse, il rencontre partout sur son chemin ces voisins incommodes, pour troubler son plaisir, gêner son travail, manger ses produits ; et quand il a fini avec ceux-ci, d'autres, vêtus de noir, se présentent, qui lui prennent le plus clair de sa récolte* » (A. de Tocqueville, *De l'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, coll. Folio histoire, Paris, 2009, 373 p., spéc. p. 96).

revendiquer, pour leurs dettes à l'égard de ceux-ci, les mêmes prescriptions que ces derniers pouvaient opposer aux premières pour les dettes qu'ils pouvaient avoir envers elles »¹²⁵⁷.

441. Cet article avait pour effet d'obliger le juge administratif, tout comme le juge judiciaire lorsqu'il est compétent à l'égard d'une personne publique, à appliquer les dispositions relatives aux délais et au régime des prescriptions établies par le Code civil et, plus généralement, par le droit privé.

2. La portée de l'article 2227 du Code civil : une « clause générale de prescription »

442. Les termes de l'article 2227 du Code civil donnaient un champ d'application particulièrement large à cette exception. En se référant aux « *mêmes prescriptions que les particuliers* » et non pas seulement aux prescriptions du Code civil¹²⁵⁸, il semble que la loi ait entendu ériger l'ensemble des prescriptions des textes de droit privé en droit commun des prescriptions administratives. S'il est vrai qu'en 1804 le droit privé pouvait encore se résumer au Code civil¹²⁵⁹, ce dernier tend aujourd'hui à devenir une source résiduelle du droit privé¹²⁶⁰.

443. Le droit de la prescription a suivi cette évolution générale. La doctrine privatiste relève ainsi le « *foisonnement* »¹²⁶¹ des délais – et leur réduction a été l'un des objectifs principaux (non véritablement atteint) de la réforme du printemps 2008 – à tel point que le délai trentenaire de droit commun était en pratique devenu l'exception¹²⁶². En vertu de la clause générale établie par l'article 2227 du Code civil, de nombreuses prescriptions étaient susceptibles de s'appliquer à l'administration, d'abord celles contenues dans le Code civil (a)

¹²⁵⁷ E. Picard, « Prescription quadriennale », *R.D.C.A.*, janvier 2009, n°134.

¹²⁵⁸ Notons toutefois que les visas des arrêts ne font pas toujours une référence explicite à l'article 2227 du Code civil. Voir par exemple, pour une référence directe à cet article, C.E., 3 janvier 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville de Caen, Rec.*, p. 75 ; C.E., 26 janvier 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville d'Evreux, Rec.*, p. 76 ; C.E., 20 novembre 1920, *Meker, Rec.*, p. 1014 ; C.E., 17 novembre 1999, *Giraud, Rec.*, p. 720 ; C.E., 4 mai 2007, *ministre de la Défense c/ Fleury Blanchez, Req.* n°72955, inédit.

¹²⁵⁹ Voir B. Beigner, « Le Code civil et la conscience collective des français », in B. Saintourens (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2006, pp. 207-219.

¹²⁶⁰ Bien qu'il reste le droit commun du droit privé, voir, en ce sens, L. Leveneur, « Le Code civil, cadre normatif concurrent », in B. Saintourens (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2006, pp. 123-149.

¹²⁶¹ M. Behar-Touchais, « Le foisonnement des délais », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 7-21.

¹²⁶² En ce sens, F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11^{ème} éd., 1594 p., spéc. p. 1514.

puis, du fait de l'éclatement du droit privé, toutes les prescriptions privées placées hors du Code civil (b).

a) L'application des prescriptions contenues dans le Code civil

444. Les différentes prescriptions sont logiquement regroupées au sein du titre XX relatif à la prescription et la possession (i). Cependant, certaines se trouvent disséminées dans d'autres chapitres du Code (ii). Toutes sont susceptibles de régir les rapports obligataires des personnes publiques.

i) *Les prescriptions de l'ancien titre XX du Code civil*

445. L'orientation de la jurisprudence administrative a pris les mêmes voies que celles de son homologue judiciaire. Si la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil était en principe érigée en délai de droit commun¹²⁶³, la multiplication de lois spécifiques a conduit à la reléguer au rang « *de règle supplétive à laquelle le juge se référerait à défaut de dispositions particulières* »¹²⁶⁴. On peut ainsi lire « *qu'en l'absence de dispositions spécifiques contraires* », l'article 2262 du Code civil régit le recouvrement par l'Etat des taxes parafiscales dues¹²⁶⁵, ou qu'« *à défaut de disposition prévoyant une prescription plus courte pour cette catégorie de créance* », il s'applique à la créance d'indemnité de l'Etat pour rupture d'engagement de servir¹²⁶⁶.

446. Toutes les prescriptions spéciales du Code civil sont susceptibles d'être invoquées devant le juge administratif mais elles ne sont pas nécessairement applicables à l'espèce. Ce fut par exemple le cas pour les articles 2271 et 2272 du Code civil. Si la Haute juridiction a

¹²⁶³ Voir par exemple de manière exprès, C.A.A. Nancy, 23 juillet 1991, *Association "Villages d'enfants S.O.S. de France" c/ Département du Nord*, *Rec. Tab.*, p. 708 : « *Les créances des collectivités publiques sont soumises aux règles de prescription du droit commun telles que définies à l'article 2262 du code civil et non, comme invoqué par l'association, à la prescription quadriennale, applicable aux seules dettes des collectivités locales ; qu'en vertu des dispositions sus-mentionnées du code civil, la prescription est de 30 ans* ».

¹²⁶⁴ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 26.

¹²⁶⁵ C.E., Ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'Etat à l'Agriculture c/ Manière*, *Rec.*, p. 328 ; *D.*, 1961, p. 146, concl. M. Bernard ; *S.*, 1961, III, p. 128, note C. Debbasch ; C.E., 25 novembre 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués*, *Rec.*, p. 650 ; C.E., 15 novembre 1963, *Piquier*, *Rec.*, p. 558 ; *Dr. fisc.*, 1964, n°3, comm. 54 ; C.E., 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Etablissements Grégory*, *Rec.*, p. 282 ; *Dr. fisc.*, 1977, n°13, comm. 515, concl. D. Latournerie ; *A.J.D.A.*, 1977, p. 94, note F. Moderne ; C.E., 31 juillet 1992, *Société Union-sucre*, *Rec.*, p. 312.

¹²⁶⁶ C.A.A. Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. n°06VE00672, inédit. C.E., 22 février 2006, *Poplu*, *Rec. Tab.*, p. 925 ; *R.F.D.A.*, 2006, p. 1056, concl. D. Casas.

refusé d'en faire bénéficier les requérants, ce n'est pas à cause de l'impossibilité d'invoquer la disposition, mais parce que le champ d'application matériel¹²⁶⁷ ou personnel¹²⁶⁸ de la prescription ne couvrait pas les litiges en cause¹²⁶⁹.

447. Il en va de même pour la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil disposant que « *se prescrivent par cinq ans les actions en paiement : des salaires ; des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires ; des loyers, des fermages et des charges locatives ; des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts (...)* ». Le Conseil d'Etat a refusé de l'appliquer à une somme due à une commune par une compagnie des eaux (suite à la conclusion d'un accord sur le partage des bénéfices de cette compagnie) en raison du caractère indéterminé de la dette¹²⁷⁰. Cependant, dès lors qu'existe un rapport de créancier à débiteur¹²⁷¹, la créance d'une commune déterminée par la production d'un arrêté du compte de la compagnie entre dans le champ d'application de l'article 2277 du Code civil¹²⁷². Finalement, lorsque les conditions d'application au litige

¹²⁶⁷ C.E., 28 octobre 1955, *Rouy, Rec.*, p. 510 : à propos de la prescription de six ans prévue par l'article 2271 du Code civil de l'action des ouvriers contre le maître. Le Conseil d'Etat a refusé d'en faire bénéficier un cultivateur débiteur de l'Etat d'une indemnité compensatrice pour l'emploi de guerre. Voir également, C.A.A. Douai, 5 juin 2002, *Claude X.*, Req. n° 99DA00827, inédit.

¹²⁶⁸ C.E., 20 janvier 1960, *Pax, Rec.*, p. 38 : à propos de la prescription biennale des honoraires des médecins et pharmaciens de l'article 2272 du Code civil. Celle-ci ne s'applique qu'à l'encontre des patients et non contre le département débiteur du pharmacien dans sa qualité de collaborateur du service public.

¹²⁶⁹ En ce sens, R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10, spéc. p. 7.

¹²⁷⁰ C.E., 14 février 1908, *Commune de Nanterre c/ Compagnie générale des eaux de la banlieue de Paris, Rec.*, p. 150. Voir également C.A.A. Nancy, 5 juillet 2010, *S.T.E.F. à Francis et Paulette c/ O.N.I.O.L.*, Req. n°09NC00947, inédit : « *Considérant, [...] que cette prescription quinquennale ne s'applique pas lorsque la créance, même périodique, dépend d'éléments qui ne sont pas connus du créancier et qui, en particulier, doivent résulter de déclarations que le débiteur est tenu de faire ; qu'il n'est pas contesté que la créance en cause de l'établissement public résulte de déclarations que le débiteur est tenu de faire en application du règlement C.E.E. n° 1765/92 du 13 décembre 1993 ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutiennent les requérants, ladite créance, n'étant pas déterminée dans son montant, n'est pas soumise au régime de prescription quinquennale fixé par l'article 2277 précité du code civil* ».

¹²⁷¹ C.E., 2 août 1902, *Commune de Revel ; D.*, 1904, III, p. 34.

¹²⁷² C.E., 22 mai 1914, *Compagnie d'éclairage au gaz de Lunel c/ Ville de Lunel, Rec.*, p. 624 ; voir également, C.A.A. Marseille, 6 juin 2006, *ministre de la Défense*, Req. n°02MA01680, inédit : « *Considérant cependant que les charges dont s'agit sont payables par année ; que par ailleurs il ressort des pièces du dossier que l'impossibilité pour l'administration d'établir le montant de ces charges dans un délai normal ne résulte pas de leur nature indéterminée et variable, mais de la difficulté qu'elle a rencontrée d'obtenir de la société immobilière dont elle louait les appartements au bénéfice de ses agents les informations utiles ; qu'ainsi elle n'est pas fondée à se prévaloir du caractère incertain des dites charges pour soutenir que les dispositions de l'article 2677 (sic) du code civil ne leur étaient pas applicables* » ; C.A.A. Marseille, 17 janvier 2005, *Robert X. c/ Association syndicale autorisée des arrosants d'Eyguières*, Req. n° 00MA01644, inédit : « *Le titre exécutoire en date du 1er avril 1998 avait pour objet le paiement de cotisations annuelles dues par M. X en qualité de membre de l'A.S.A. des arrosants d'Eyguières, mais au titre des charges communes de l'association qui sont nécessairement indéterminées et variables, et auxquelles la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 précité du code civil n'est dès lors pas applicable* ».

d'une prescription abrégée sont remplies, le juge administratif n'hésite pas à en faire bénéficier l'administration en combinant la disposition spécifique avec l'article 2227 du Code civil. A titre anecdotique, on peut citer un arrêt dans lequel la Haute juridiction considérait, avant la loi de séparation de 1905, que la prescription quinquennale s'appliquait aux indemnités de logement dues par une commune au ministre des cultes, celles-ci étant une dépense payable par année¹²⁷³. Entraient également et directement dans le champ d'application de cet article, les intérêts de capitaux dus à l'Etat, soumise « à défaut de disposition législative spécifique, à la prescription de cinq ans instituée par l'article 2277 Code civil »¹²⁷⁴, ou encore « les charges incombant aux gendarmes occupant des logements concédés par nécessité absolue de service »¹²⁷⁵.

448. Le juge administratif a fait également application de l'article 2270-1 du Code civil¹²⁷⁶. Cette prescription spéciale concernait la réparation des préjudices résultant de la responsabilité extra-contractuelle et trouvait notamment à s'appliquer en matière de responsabilité des constructeurs lorsque les dommages n'entraient pas dans le champ d'application de la garantie décennale. Plus précisément, la responsabilité quasi-délictuelle du constructeur à l'égard du maître d'ouvrage public en cas d'annulation d'un marché relevait du champ d'application de l'article 2270 du Code civil¹²⁷⁷. Ce délai décennal s'appliquait aussi à la responsabilité extra-contractuelle des constructeurs entre eux. Les prescriptions prévues en dehors de l'ancien titre XX du Code civil s'appliquaient également aux personnes publiques.

ii) Les autres prescriptions du Code civil

449. Le Code civil contient d'autres prescriptions en matière contractuelle. En droit des contrats administratifs, comme le rappelle J. Latournerie, le juge opérait une « application directe des prescriptions du Code civil »¹²⁷⁸. L'auteur renvoyait à l'appréciation similaire faite

¹²⁷³ C.E., 23 novembre 1894, *Conseil Presbytéral et consistoire évangélique de la confession d'Augsbourg de Paris, Rec.*, p. 615.

¹²⁷⁴ C.E., 21 juillet 1943, *Duchesne et Binet, Rec.*, p. 194.

¹²⁷⁵ C.E., 4 mai 2007, *ministre de la Défense, Req. n°272955*, inédit.

¹²⁷⁶ Créé par l'article 38 de la loi n°85-677 du 5 juillet 1985 *tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation*, *J.O.R.F.* du 6 juillet 1985, p. 7584.

¹²⁷⁷ C.E., 29 décembre 2008, *Commune de Montpellier, Req. n°286130*, inédit ; C.A.A. Marseille, 14 février 2011, *Commune de Remoulins, Req. n°08MA03236*, inédit.

¹²⁷⁸ J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *R.D.P.*, 2008, pp. 1552-1537, spéc. p. 1533. Sur ce point, voir J. Martin, *Les sources de droit privé du droit des contrats administratifs*, thèse dactyl., Paris II, 2008, 859 p., spéc. pp. 486-487.

par les juridictions administrative et judiciaire du délai de prescription de l'action contractuelle. Les deux ordres juridictionnels le faisaient dépendre de la nature de la cause de nullité. Si le contrat était entaché d'une nullité absolue, la prescription était trentenaire (article 2262 du Code civil), si la nullité n'était que relative, la prescription était quinquennale (article 1304 du Code civil).

450. Sur ce point, les développements de la jurisprudence administrative nécessitent deux observations préalables. D'une part, cette jurisprudence est antérieure à la création du recours en contestation de validité issu de l'arrêt *Commune de Béziers* du 2 décembre 2009¹²⁷⁹ et ne préjuge pas des évolutions futures dans le cadre de cette nouvelle voie de droit¹²⁸⁰. D'autre part, il faut rappeler que le contrat administratif a ceci de spécifique, qu'en plus de faire naître un rapport d'obligations entre l'administration et les particuliers, il est un procédé de gestion publique.

451. Dans l'arrêt *Commune d'Arzon* rendu le 9 juillet 1937, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur le délai de prescription applicable à l'action en nullité absolue d'un contrat administratif. La Haute juridiction administrative a ainsi affirmé qu'« *aux termes de l'article 2262 du Code civil, toutes les actions tant réelles que personnelles sont prescrites par trente ans* ». Pour le juge, « *cette disposition est générale [et] ainsi elle s'applique même aux actions en nullité fondées sur le caractère illicite de l'objet ou de la cause du contrat* »¹²⁸¹.

452. Cette position de principe avait été reprise par plusieurs juridictions du fond. La Cour administrative d'appel de Versailles¹²⁸² a annulé une convention de délégation de service public passée par une commune avec une société de restauration, au motif que la délibération autorisant la signature de la délégation n'avait pas été transmise au préfet et était de ce fait

¹²⁷⁹ C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, *Rec.*, p. 509 ; *R.F.D.A.*, 2010, p. 506, concl. E. Glaser et p. 519, note D. Pouyaud ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *D.*, 2011, p. 472, obs. S. Amrani-Mekki et B. Fauvarque-Cosson ; *R.D.I.*, 2010, p. 265, obs. R. Noguellou ; *A.J.C.T.*, 2010, p. 114, obs. O. Didriche ; *R.T.D. Com.*, 2010, p. 548, obs. G. Orsoni ; *J.C.P. G.*, 2010, 365, chron. B. Plessix ; *J.C.P. A.*, 2010, 2072, note F. Linditch ; J.-F. Lachaume, H. Pauliat, S. Braconnier et C. Deffigier, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2010, 15^{ème} éd., 1025 p., spéc. p. 580 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°116.

¹²⁸⁰ Voir *infra* n°524-541.

¹²⁸¹ C.E., 9 juillet 1937, *Commune d'Arzon*, *Rec.*, p. 680.

¹²⁸² C.A.A. Versailles, 13 juin 2006, *Communes de Sannois*, Req. n°04VE02101, inédit ; *B.J.C.P.*, 2006, n°49, p. 460 ; *A.J.D.A.* 2006, p. 1674, note J.-D. Dreyfus.

illégal¹²⁸³. Cette cause de nullité étant d'ordre public, c'est-à-dire absolue, l'action était enfermée dans le délai trentenaire¹²⁸⁴. Dans un arrêt du 22 octobre 2010, la Cour administrative d'appel de Nantes était parvenue à la même conclusion à propos d'une convention par laquelle la Ville de Quimper avait acquis à titre gratuit, auprès d'un couple, des terrains nécessaires à la réalisation d'une voie de liaison. En contrepartie, la commune s'engageait à modifier certaines règles du plan d'occupation des sols afin de faire passer en zone constructible d'autres parcelles appartenant aux vendeurs. La Cour a relevé que « *la ville de Quimper ne pouvait s'engager par la voie contractuelle à modifier la réglementation d'urbanisme qui relève de son pouvoir de décision unilatérale et, par suite, ledit contrat administratif est fondé sur une cause illicite en raison de son objet et est entaché de nullité pour ce motif* ». Par conséquent « *cette nullité d'ordre public relève de la prescription trentenaire prévue à l'article 2262 du code civil, dans sa rédaction alors en vigueur et non de la prescription quinquennale instituée par le premier alinéa de l'article 1304 du code civil* »¹²⁸⁵. Ce dernier arrêt montre que l'action en nullité paraissait toujours soumise à la prescription, peu importe la nature du vice affectant le contrat. Même la contractualisation du pouvoir de police, pourtant prohibée¹²⁸⁶, ne paraissait pas entraîner l'imprescriptibilité de l'action en nullité. Il aurait en effet été possible de déclarer l'action imprescriptible sur le fondement de la théorie de l'inexistence juridique écartant le jeu de la prescription en raison de la gravité particulière de l'illégalité grevant le contrat¹²⁸⁷.

453. Cette décision soulignait également en creux ce que remarquait déjà D. Pouyaud dans sa thèse sur *La nullité des contrats administratifs*¹²⁸⁸. Les nullités absolues sont certes plus nombreuses en droit administratif qu'en droit privé mais « *la nullité relative existe dans le*

¹²⁸³ En application de C.E., avis, 10 juin 1996, *Préfet de la Côte d'Or, Rec.*, p. 198.

¹²⁸⁴ Pour un autre exemple voir T.A. Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, Req. n°07022448, inédit ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 101, concl. J.-M. Bayle.

¹²⁸⁵ C.A.A. Nantes, 22 octobre 2010, *Ville de Quimper*, Req. n°09NT01108, inédit. En outre, cet arrêt distingue clairement la prescription de l'action en nullité du contrat, soumise à l'ancien article 2262 du Code civil, de celle de la créance indemnitaire résultant de l'illégalité du contrat, soumise à la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968. Voir également C.A.A. Paris, 2 juillet 2010, *S.A. de Gestion Immobilière*, Req. n°07PA02268, inédit ; *C.M.P.*, 2010, n°10, comm. 339, obs. F. Llorens.

¹²⁸⁶ Voir J. Petit, « Nouvelle d'une antinomie : contrat et police », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau. Les collectivités territoriales*, Economica, Paris, 2003, pp. 345-360, spéc. p. 346 ; J. Moreau, « Les "matières contractuelles" », *A.J.D.A.*, 1998, pp. 747-752, spéc. p. 751.

¹²⁸⁷ En ce sens, J.-F. Lafaix, *Le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 548-551.

¹²⁸⁸ D. Pouyaud, *La nullité des contrats administratifs*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1991, 598 p.

contentieux des contrats, [et] son régime de prescription est celui du droit civil »¹²⁸⁹. En présence de vices sanctionnés par une nullité relative, tels que la capacité des cocontractants¹²⁹⁰ ou les vices de consentements, le juge administratif appliquait le délai abrégé prévu à l'article 1304 du Code civil. Certains auteurs s'étaient montrés dubitatifs à l'égard d'une telle application, R. Rouquette estimant par exemple qu'était incertaine l'application de l'article 1304 du Code civil à la convention illégale¹²⁹¹. La jurisprudence avait clarifié la situation suite à un long contentieux relatif à la construction de la ligne de T.G.V.-Nord¹²⁹². Dans un jugement du 17 décembre 1998, *S.N.C.F. c/ Société Dumez T.P. et autres*¹²⁹³, le Tribunal administratif de Paris a estimé que l'article 1304 du Code civil était applicable aux actions en nullité relative. En l'espèce, la S.N.C.F. avait intenté une action en réparation des préjudices causés par des entreprises de travaux publics en raison d'une entente concurrentielle. Les juges ont retenu l'existence d'un dol lors de la formation du contrat pour permettre l'indemnisation des surcoûts de travaux effectués. Pour recevoir le recours, ils ont considéré que « *la prescription quinquennale prévue par l'article 1304 du Code civil s'applique à l'action en nullité et non, comme en l'espèce, à une action en responsabilité* ».

454. Cette position a été confirmée par la Cour administrative d'appel de Paris¹²⁹⁴. En cassation, dans l'arrêt *Campeon-Bernard et autres* rendu le 19 décembre 2007, le Conseil d'Etat a clairement distingué les deux actions laissées à la victime d'un dol. Soit le dol est le fondement d'une action en responsabilité extra-contractuelle pour demander l'indemnisation des préjudices en résultant, prescrite alors par dix ans en application de l'article 2270-1 du Code civil, soit le dol est invoqué en tant que cause de nullité relative du contrat et l'action se

¹²⁸⁹ *Idem*, pp. 423-427. Voir également, J. Antoine, « Les titulaires du recours en nullité des contrats. Comparaison du droit administratif et du droit privé », *Dr. adm.*, 2001, n°11, pp. 4-9.

¹²⁹⁰ Voir a contrario C.A.A. Nancy, 14 juin 2007, *Société U.P.C. France*, Req. n°06NC00764, inédit : « *son action qui n'est pas fondée sur les nullités relatives ayant affecté le consentement du cocontractant mais sur une nullité d'ordre public, est régie par le délai de prescription trentenaire prévue à l'article 2262 du code civil ; que, dès lors, la commune de Sarralbe ne saurait se prévaloir de la prescription quinquennale prévue à l'article 1304 du code civil* ».

¹²⁹¹ R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10, spéc. p. 8 : « *On pourrait soutenir que l'article 1304 du Code civil ne vise pas les nullités résultant de la violation des lois administratives* ».

¹²⁹² On trouve déjà une application combinée des articles 1304 et 2227 du Code civil par le juge administratif dès la fin du XIX^{ème} siècle. Voir C.E., 15 juin 1877, *Ville de Chambéry, Rec.*, p. 582 ; *D.P.*, 1877, III, p. 199, concl. O. Levasseur de Précourt : le Conseil d'Etat a considéré que l'action en nullité intentée par une commune contre une convention de distribution de gaz pour l'éclairage de la ville conclue avec une société privée se prescrivait par dix ans (durée du délai à l'époque des faits).

¹²⁹³ T.A. Paris, 17 décembre 1998, *S.N.C.F. c/ Sté Dumez T.P. et autres*, *D.* 1999, p. 313, obs. J.-D. Dreyfus ; *C.J.E.G.*, 2001, p. 95, obs. F. Moderne.

¹²⁹⁴ C.A.A. Paris, 22 avril 2004, *Société Bouygues et autres et S.N.C.F. et Société S.O.G.E.A.*, *Rec.*, p. 486 ; *A.J.D.A.* 2004, p. 1423, concl. V. Haïm ; *J.C.P. G.*, 2004, II, 10013, note J. Martin ; *C.M.P.*, 2004, comm. 168, note G. Eckert.

prescrivait par le délai quinquennal de l'article 1304 du Code civil. C'est cette première branche de l'option qu'avait choisie la S.N.C.F. La Haute juridiction a jugé que « *l'action indemnitaire engagée par la victime du dol n'étant pas une action en nullité ou rescision au sens de l'article 1117 du code civil, les requérants ne sauraient en tout état de cause se prévaloir de ce que l'article 1304 de ce code prévoit qu'une telle action "dure cinq ans"* »¹²⁹⁵. A *contrario*, si l'action intentée par la S.N.C.F. avait été une action en nullité relative fondée sur le dol, la prescription quinquennale de l'article 1304 aurait dû s'appliquer¹²⁹⁶. Cette déduction a été confirmée, explicitement cette fois, par plusieurs cours administratives d'appel. Ainsi, la Cour de Nancy a jugé que « *pour faire échec à la demande de la requérante, la commune de Metz fait, à juste titre, valoir que l'action en nullité d'un contrat se prescrit, soit par cinq ans, en application de l'article 1304 du code civil, soit, dans l'hypothèse où l'action en nullité d'une convention est fondée sur une nullité d'ordre public, par trente ans, conformément aux dispositions de l'article 2262 du même code* »¹²⁹⁷.

455. En définitive, sous l'empire de l'action en nullité, la contestation des conditions de régularité de formation du contrat était enfermée dans un délai de prescription variable selon la nature de la cause de nullité. En droit administratif, les nullités absolues étaient plus nombreuses qu'en droit privé en raison de l'intérêt général poursuivi par l'instrument contractuel. Par conséquent la prescription trentenaire y jouait un plus grand rôle.

456. Mais il y a longtemps que le Code civil n'est plus la seule source de droit privé établissant des prescriptions. En vertu de la clause générale de prescription de l'article 2227 du Code civil, de nombreux délais édictés dans d'autres codes ou lois épars régissaient également le droit administratif.

¹²⁹⁵ C.E., 19 décembre 2007, *Société Campenon-Bernard et autres*, Rec., p. 507 ; A.J.D.A., 2008, p. 814, note J.-D. Dreyfus ; C.M.P., 2008, comm. 56, note G. Eckert ; J.C.P. G., 2008, I, 132, obs. B. Plessix ; J.C.P. G., 2008, II, 10113, note J. Martin ; R.F.D.A., 2008, p. 109, note F. Moderne ; R.D.P., 2008, p. 1159, note S. Braconnier et p. 1174, concl. N. Boulouis ; R.J.E.P., 2008, comm. 20, note J. Gourdou et P. Terneyre.

¹²⁹⁶ Voir également C.A.A. Paris, 27 février 2007, S.N.C.F., Req. n°05PA03921, inédit ; A.J.D.A., 2007, p. 1978, note L. Richer ; C.A.A. Paris, 17 avril 2007, S.N.C.F., Req. n°05PA04370, inédit ; A.J.D.A., 2007, p. 2200, note S. Braconnier ; C.M.P., 2007, comm. 168, note W. Zimmer.

¹²⁹⁷ C.A.A. Nancy, 18 juin 2009, *Commune de Maizières-Lès-Metz*, Req. n°08NC00690, inédit. Voir, dans une moindre mesure, C.A.A. Bordeaux 27 juin 2006, S.A.R.L. *Sogetra*, Req. n°04BX01473, inédit ; C.A.A. Bordeaux 27 juin 2006, S.C.I. *Izon-Libourne*, Req. n°04BX01474, inédit.

b) L'application des prescriptions prévues hors du Code civil

457. Bien qu'elles soient placées en dehors du Code civil, les prescriptions particulières sont applicables à l'administration, à la condition que le litige réunisse à nouveau les critères d'opposition de la prescription invoquée. C'est pourquoi le juge administratif a refusé qu'une société oppose l'ancien délai décennal de l'article 189 du Code de commerce¹²⁹⁸ au titre exécutoire émis par un établissement public. En effet, « *les sommes en litige ne résultent pas d'une obligation qui serait née entre elle et le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre à l'occasion de leur commerce* »¹²⁹⁹. Seule la prescription trentenaire était donc applicable.

458. Le domaine contractuel ouvre la perspective à de nombreuses applications de prescriptions spécifiques. J.-F. Lafaix note par exemple qu'« *en matière d'assurance, les actions relatives aux rapports entre assureur et assuré sont prescrites par deux ans (L. 114-1 Code des assurances). Les contrats d'assurances des personnes publiques qui sont des contrats administratifs lorsqu'ils sont passés en application du Code des marchés publics, sont soumis au Code des assurances. Le délai abrégé s'applique donc aux rapports entre la personne publique et l'assureur* »¹³⁰⁰. La possibilité d'une telle application aux personnes publiques a été relevée par le Tribunal administratif d'Amiens. Si en l'espèce, l'assureur n'a pas pu opposer la prescription biennale découlant des contrats d'assurance à la créance d'un office public de l'habitat, c'est parce que ce délai abrégé de prescription n'avait pas fait l'objet d'un rappel explicite dans le document contractuel comme l'impose l'article R. 112-1

¹²⁹⁸ Celle-ci est désormais prévue à l'article L. 110-4 du Code de commerce et son délai a été ramené à cinq ans par la loi du 17 juin 2008.

¹²⁹⁹ C.E., 31 juillet 1992, *Société Sucre-Union, Rec.*, p. 312. Voir également, CAA Nantes, 28 novembre 1991, *Société S.A.C.E.R.*, Req. n°90NT00009, inédit : « *Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 2227 du code civil : "L'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer" ; qu'il résulte de ce texte qu'en l'absence de toute disposition législative ayant prévu un terme à l'exercice de l'action en répétition des sommes indûment versées par le maître de l'ouvrage, dans le cadre d'un marché public, le droit de l'Etat de recouvrer sa créance était soumis à la seule prescription trentenaire édictée par l'article 2262 du code civil ; que, contrairement à ce que soutient la société requérante, l'article 189 bis du code de commerce instituant une prescription abrégée pour les obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants et entre commerçants et non-commerçants n'est pas applicable aux dettes contractées envers l'Etat dans le cadre de l'exécution d'un contrat administratif* ». Voir également C.A.A. Versailles, 24 mars 2011, *Société Bérim*, Req. n°08VE01687, inédit. Sur la possibilité de l'application du droit commercial par le juge administratif, voir J. Waline, « L'application du droit commercial aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur d'Yves Guyon. Aspects de droit des affaires*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 1103-1114.

¹³⁰⁰ J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2009, 768 p., spéc. 516.

du Code des assurances¹³⁰¹. Il en va de même en matière de droit de la consommation. Non seulement les dispositions consuméristes appartiennent au bloc de légalité administrative, mais elles peuvent également régir directement les rapports entre les personnes publiques et les particuliers¹³⁰². Par conséquent, il est probable qu'une personne publique puisse se voir opposer le délai spécial prévu à l'article L. 137-1 du Code de la consommation enfermant dans un délai biennal les actions « *des professionnels, pour les biens ou les services qu'ils fournissent aux consommateurs* ».

459. Dans toutes ces hypothèses d'application des prescriptions privées, l'unité formelle du droit postule en principe une unité au fond. Comme le souligne J.-F. Brisson, il s'agit la plupart du temps de « *règles précises dont l'application ne laisse en général aucune place au pouvoir d'appréciation du juge* »¹³⁰³. Une telle affirmation ne semble cependant pas tenir suffisamment compte de l'œuvre créatrice du juge. Comment ne pas reconnaître aujourd'hui que toute interprétation juridictionnelle est avant tout un acte de volonté¹³⁰⁴ ? Au même titre que le juge administratif peut interpréter la Constitution, cette dernière n'étant pas l'apanage du Conseil constitutionnel¹³⁰⁵, il peut donner sa propre lecture d'une disposition contenue dans le Code civil directement applicable à un litige administratif. Ce faisant, le juge reste libre d'adopter une interprétation divergente ou concurrente de celle de son homologue judiciaire, voire de rompre le lien direct l'unissant au texte de droit privé.

§ 2 – Une exception contournée : l'interprétation des prescriptions du Code civil par le juge administratif

460. En 1804 l'extinction des rapports obligatoires administratifs par la prescription pouvait être gouvernée par les mêmes problématiques que le droit privé, justifiant l'application du Code civil à l'administration. Les questions sont aujourd'hui différentes sur de nombreux

¹³⁰¹ T.A. Amiens, 9 octobre 2012, *Office public de l'habitat en Somme*, Req. n°1001542, inédit ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 504.

¹³⁰² Voir G. Clamour, « Personnes publiques et droit de la consommation », *Jcl. Administratif*, fasc. 150-10, avril 2013, spéc. n°46-60.

¹³⁰³ J.-F. Brisson, « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », préc., p. 93.

¹³⁰⁴ Sur ce point, voir M. Troper, « Interprétation », in D. Alland et S. Rials, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2003, pp. 843-847.

¹³⁰⁵ Sur ce point voir, D.-G. Lavroff, « Rapport français », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *L'interprétation par le juge des règles écrites*, Tome XXIX, Economica, Paris, 1980, pp. 181-203, spéc. pp. 194-203.

points. L'étude de la prescription en droit public prouve que le juge sait également « *jouer avec les textes* »¹³⁰⁶ dans les cas d'application du droit privé. L'autonomie du droit administratif ayant longtemps été niée, le juge a nécessairement dû adapter les règles de la prescription civile aux spécificités de l'action administrative (A), allant parfois, pour remplir convenablement son office, jusqu'à en créer de nouvelles, le cas échéant à côté de celles existantes (B).

A. L'ATTITUDE AUTONOMISTE DU JUGE ADMINISTRATIF LORS DE L'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS DU CODE CIVIL

461. Si la définition de l'autonomie est avant tout formelle, entendue comme l'existence d'un *corpus* de règles différent de celui du droit privé, elle doit aussi être analysée en corrélation avec l'originalité ou le particularisme de la règle de droit. Il y a un lien de cause à effet entre l'originalité et l'autonomie du droit public¹³⁰⁷. L'interprétation donnée par le juge administratif des prescriptions du Code civil met clairement l'accent sur ce lien consubstantiel¹³⁰⁸.

462. Le juge administratif donne ainsi fréquemment sa propre lecture des textes de droit privé, le conduisant à s'éloigner considérablement du sens du texte et de son interprétation judiciaire. Cette divergence peut être sous-tendue par la recherche d'un équilibre entre la protection des deniers publics et les droits des particuliers, ou encore par la volonté d'assurer le strict respect de la légalité administrative. Deux exemples en seront donnés : l'un tiré de l'action en répétition de l'indu exercée contre les personnels de l'administration (1), l'autre issu de la question relative à la perpétuité de l'exception de nullité contractuelle (2).

1. L'exemple de la répétition de l'indu demandée aux agents publics

463. La détermination du champ d'application des articles 2262 et 2277 du Code civil a donné l'occasion au juge administratif de manifester une conception particulière des rapports

¹³⁰⁶ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 665.

¹³⁰⁷ En ce sens J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *R.D.P.*, 1998, pp. 1794-1809, spéc. p. 1798 : « [...] le particularisme des règles étant tout à la fois la justification et le produit de l'existence d'un champ juridique spécifique » ; Y. Gaudemet, « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 3-8, spéc. p. 7.

¹³⁰⁸ G. Eckert, « Droit administratif et droit civil », préc., p. 614 : « Plus encore, le degré de spécificité des textes de droit privé appliqués aux personnes publiques varie en fonction des interprétations qu'en donnent les juges ».

obligataires publics. D'abord érigé en gardien attentif des deniers publics, il tend désormais à réaffirmer les droits des débiteurs de l'administration.

464. L'exemple de l'application de l'article 2277 du Code civil¹³⁰⁹ aux créances de trop-perçus versés aux agents publics est révélateur de ce comportement. La question a fait l'objet de plusieurs rebondissements jurisprudentiels, puis d'un dénouement législatif, déjà largement traités¹³¹⁰. Après un bref rappel de cette jurisprudence, il y a lieu de s'attarder sur les arguments qui ont amené par le Conseil d'Etat à faire évoluer sa position. Le moteur principal de ces évolutions réside dans la capacité rhétorique des commissaires du gouvernement, « *ordonnée à une fonction persuasive fondamentale* »¹³¹¹.

465. Après avoir admis que l'article 2277 du Code civil concernait les créances de trop-perçus des agents publics¹³¹², le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Brandon* du 18 juin 1937¹³¹³, a opéré un important revirement de jurisprudence. La motivation avancée par le commissaire du gouvernement M. Lagrange en appelait aux principes civilistes en proposant « *une thèse conforme tant à la doctrine qu'à la jurisprudence dont il serait fâcheux de s'écarter* »¹³¹⁴. Ces conclusions semblent démontrer qu'en cas d'application directe du Code civil, le juge administratif serait contraint par la jurisprudence judiciaire. A y regarder de plus près, elles dévoilent en réalité le caractère volontaire et conscient de tout alignement sur la position de la Cour de cassation. C'est pourquoi, avant d'inciter la Haute juridiction à rejoindre l'opinion commune de la Cour de cassation et de la doctrine privatiste, le commissaire du gouvernement s'est interrogé sur le point de savoir s'il existait « *des motifs particuliers de nature à faire admettre en droit administratif une solution différente de celle préconisée en droit privé* »¹³¹⁵. En l'espèce, aucun argument ne s'opposait à la transposition de l'interprétation judiciaire de l'ancien article 2277 du Code civil. Bien au contraire, adopter un

¹³⁰⁹ Il faut rappeler que celui-ci dispose : « *se prescrivent par cinq ans les actions en paiement : des salaires ; des arrérages des rentes perpétuelles et viagères et de ceux des pensions alimentaires ; des loyers, des fermages et des charges locatives ; des intérêts des sommes prêtées, et généralement de tout ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts. Se prescrivent également par cinq ans les actions en répétition des loyers, des fermages et des charges locatives* ».

¹³¹⁰ Voir *supra* n°237-253.

¹³¹¹ E. Desmons, « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », *Droits*, 2002, n°36, pp. 39-55, spéc. p. 41.

¹³¹² C.E., 24 février 1912, *Vignerte, Rec.*, p. 258 ; S., 1915, III, p. 12 ; C.E., 10 mai 1918, *Gayon, Rec.*, p. 457, C.E., 17 mars 1932, *Reydy, Rec.*, p. 322 ; C.E., 9 novembre 1935, *Barusseau et Perrier, Rec.*, p. 1031 ; C.E., 11 mars 1927, *Lehoux, Rec.*, p. 322, préc. ; C.E., 24 mai 1927, *Levasseur, Rec.*, p. 600 ; C.E., 30 juillet 1930, *Surville, Rec.*, p. 874.

¹³¹³ C.E., 18 juin 1937, *Brandon, Rec.*, p. 608 ; S., 1938, III, p. 66, concl. M. Lagrange.

¹³¹⁴ M. Lagrange, concl. sur C.E., 18 juin 1937, *Brandon*, préc.

¹³¹⁵ *Ibidem*.

délai trentenaire pour la restitution des trop-perçus conférerait un double avantage à l'administration créancière dont les finances publiques se trouvaient protégées par ce long délai et dont la situation devenait plus favorable que celle de l'agent, celui-ci ne disposant que de cinq ans (à l'époque de faits) pour exiger le paiement d'une dette publique.

466. Transparaît alors le caractère idéologique de l'application du Code civil : sous couvert de respecter la lettre du texte, le juge administratif parvient à mieux assurer – et assumer – l'exigence de protection des deniers publics. En se retranchant derrière une application exégétique du Code civil, il justifie ainsi une appréciation plus que différenciée de l'équité¹³¹⁶ ! Par conséquent, si l'on admet avec B. Plessix que l'utilisation du droit civil par le juge administratif a une finalité idéologique, qui peut d'ailleurs également se traduire par la protection des deniers publics, l'application du droit civil peut tout autant être détournée aux mêmes fins¹³¹⁷.

467. La suite de l'évolution jurisprudentielle ne fait que confirmer cette impression. Alors que la Cour de cassation avait fait avancer sa jurisprudence dans un sens favorable aux salariés en rendant également applicable la prescription quinquennale abrégée aux actions en restitution des trop-perçus intentées par les employeurs¹³¹⁸, l'ordre administratif a tout d'abord maintenu sa position¹³¹⁹, ne se sentant plus tenu par les évolutions en cours devant le juge judiciaire. Il faudra attendre l'arrêt *Vatin* rendu le 12 mars 2010 pour que la solution préconisée par la Cour de cassation soit également adoptée par le Conseil d'Etat¹³²⁰. Celui-ci a

¹³¹⁶ Conscient de cet inconvénient, M. Lagrange déclarait : « Sans doute nous reconnaissons qu'en équité, des arguments en sens inverse peuvent être mis en avant [...] mais les raisons d'ordre juridique que nous avons développées nous paraissent trop déterminantes pour qu'une telle considération puisse faire échec à la solution que nous proposons » (*ibidem*).

¹³¹⁷ Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., pp. 665-683. L'auteur concède volontiers l'effacement de toute différence à propos du droit de la prescription puisque ce dernier entame ce développement sur le caractère idéologique des emprunts en citant cet exemple. De ce fait, si la distinction entre utilisation et application apparaît claire du point de vue théorique, sa transposition à la jurisprudence administrative laisse déjà transparaître quelques difficultés.

¹³¹⁸ C. cass., 1^{ère} civ., 18 juin 1980, *CPAM c/ Rode*, *Bull. civ.*, I, n°193 ; *J.C.P. G.*, 1980, IV, p. 332 ; Defrénois, 1981, article 32682, p. 862, obs. J.-L. Aubert : « L'article 2277 du Code civil, en prévoyant que les actions en paiement des salaires se prescrivent par cinq ans, met fin, après l'écoulement de ce délai, à toute contestation relative au paiement du salaire, qu'elle émane du salarié ou de l'employeur » ; C. cass., soc., 12 janvier 1999, *Preuilh c/ Caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment*, *Bull. civ.*, V, n°15 ; *Dr. soc.*, 1999, n°3, p. 312, obs. C. Radé. Sur cette question, voir C. Radé, « Prescription quinquennale des gains et salaires : le calme, après la tempête ? », *Dr. soc.*, 2012, n°2, pp. 164-169.

¹³¹⁹ C.E., 15 octobre 1986, *Olivenstein*, n°27752, inédit ; *Dr. adm.*, 1986, n°11, comm. 552 ; C.A.A. Lyon, 17 mai 1994, *Musso*, Req. n°93LY00479, inédit ; C.A.A. Lyon, 22 février 1996, *Robin-Sclavon*, Req. n°93LY00066, inédit ; C.A.A. Lyon, 3 avril 1998, *Pocheron*, Req. n°95LY21334, inédit ; C.A.A. Lyon, 4 décembre 2000, *Vignal*, Req. n°98LY00517, inédit.

¹³²⁰ C.E., 12 mars 2010, *Vatin*, préc.

fini par étendre le champ d'application de l'ancien article 2277 du Code civil à tous les trop-perçus des agents publics. Dans ses conclusions, le rapporteur public E. Geffray incitait sa formation de jugement à adopter une interprétation extensive de cet article, ne voyant « aucune raison pour remettre en cause l'interprétation retenue par la Chambre Sociale »¹³²¹. Le caractère idéologique de l'application ressort à nouveau de ces conclusions. Après avoir usé d'éléments de « rhétorique judiciaire »¹³²² consistant à exposer minutieusement les décisions du droit privé pour raisonner ensuite par analogie, le rapporteur public a emprunté les voies du « genre délibératif »¹³²³, construit sur un registre plus politique. C'est en effet au nom de l'équité rompue par la jurisprudence antérieure qu'il convient de revenir à une prescription quinquennale des actions en répétition de trop-perçus. S'il fallait encore un exemple du caractère idéologique de l'application des prescriptions du Code civil, il suffit de relever qu'avant de préconiser cette solution plus cohérente, E. Geffray notait que, « appliquée au cas d'espèce, la solution pourrait sembler choquante, puisqu'elle a pour effet d'éteindre l'action en répétition de la commune »¹³²⁴. Cette fois, contrairement à l'arrêt *Brandon*, l'équité l'a emporté sur la protection des deniers publics.

468. Finalement, même lors de l'application des prescriptions privées, qui ne devrait laisser « place à aucun pouvoir d'appréciation et s'impose[raient] telles quelles à l'administration et au juge »¹³²⁵, non seulement « le juge administratif considère la jurisprudence judiciaire peut-être plus souvent et plus complètement que par le passé »¹³²⁶, mais il tient également compte des variations de l'idéologie du droit administratif¹³²⁷. Il « se sent autorisé à infléchir

¹³²¹ E. Geffray, concl. sur C.E., 12 mars 2010, *Vatin*, préc.

¹³²² E. Desmons, « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », préc., p. 44.

¹³²³ *Ibidem*.

¹³²⁴ E. Geffray, concl. sur C.E., 12 mars 2010, *Vatin*, préc. Certains auteurs ont pu regretter que « le Conseil d'Etat se soit ainsi aligné sans sourciller sur les règles nouvelles du Code civil, alors que la spécificité de l'intérêt général et la protection des deniers publics justifiaient amplement une prescription longue » (G. Siat, « La répétition de l'indu : quand le droit civil éclipse la comptabilité publique et le droit administratif », in *Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des Finances Publiques et Modernisation de l'Administration*, Economica, Paris, 2011, pp. 523-535, spéc. p. 533).

¹³²⁵ D. Foussard, « Code civil et droit administratif. Les difficultés d'un recodification », préc., p. 419. Dans le même sens J.-F. Brisson, « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », préc., p. 93.

¹³²⁶ Y. Gaudemet, « Les nouvelles méthodes du juge administratif français », *Mélanges en l'honneur de Epaminondas Spiliotopoulos. Etat, Loi, Administration*, Sakoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1998, pp. 147-158, spéc. p. 152.

¹³²⁷ Sur cette question, voir J. Chevallier, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in J. Chevallier (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Tome II, C.U.R.R.A.P./P.U.F., Reims/Paris, 1979, pp. 3-57.

l'application de la règle écrite par le recours à l'équité »¹³²⁸, témoignant de sa capacité « à être de son temps »¹³²⁹ en s'adaptant aux mutations et aux aspirations de la société.

469. L'état actuel de ces questions met en exergue l'impasse auquel le juge administratif est confronté. Bien que les prescriptions privées soient directement applicables aux personnes publiques, les exigences de l'action administrative l'obligent à adapter ces règles, au risque de les déformer voire de les dénaturer. Dans un arrêt *Millon* du 20 octobre 2010¹³³⁰, le Conseil d'Etat a refusé d'appliquer l'article 2277 du Code civil aux avantages indus octroyés aux élus locaux en raison « *la nature des liens entre un élu et une collectivité territoriale* ». Cette spécificité conduit à déclarer que « *l'action en paiement d'une collectivité territoriale contre un élu de cette collectivité aux fins de remboursement par ce dernier des avantages dont il a, en dehors de tout fondement légal, irrégulièrement bénéficié au titre de ses fonctions, n'est pas au nombre de celles qui sont mentionnées à l'article 2277, alors même que cette collectivité aurait elle-même payé le prix de ces avantages à des tiers par année ou à des termes périodiques plus courts* ».

470. En effet, l'élu local (ou national) ne peut être assimilé à un agent public ordinaire¹³³¹ et *a fortiori* à un travailleur comme les autres. Le rapporteur public E. Geffray avançait que, « *s'agissant d'un élu, il ne peut y avoir ni salaires, ni avantages regardés comme des compléments de rémunération, comme la prise en charge d'un logement de fonction, dès lors que la collectivité et l'élu ne sont pas dans une relation d'employeur et de salarié* »¹³³². Ce lien électoral justifie que le versement irrégulier d'avantages à un élu ne puisse être assimilé à un complément de rémunération et par voie de conséquence, que l'action en répétition de ces sommes ne puisse être régie par la prescription quinquennale abrégée. Si la Cour de cassation

¹³²⁸ M. Combarous, « L'équité et le juge administratif », *Justices*, 1998, pp. 77-85, spéc. p. 77.

¹³²⁹ D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2012, 904 p., spéc. pp. 663-763.

¹³³⁰ C.E., 20 octobre 2010, *Millon*, *Rec. Tab.*, 700 ; *B.J.C.L.*, n°11, 2010, p. 742, concl. E Geffray ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 2029, obs. S. Brondel ; *J.C.P. A.*, 2010, act. 821, obs. C.A.-D. Voir également à propos d'un élu d'un syndicat de commune, C.A.A. Lyon, 7 juillet 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, Req. n°10LY02273, inédit.

¹³³¹ Les élus bénéficient d'ailleurs de certains avantages par rapport aux autres agents publics, notamment en matière de procédure disciplinaire. Le juge administratif exerce désormais, par dérogation à la jurisprudence *Lebon*, un contrôle normal de la sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un maire (C.E., 2 mars 2010, *Dalongeville*, *Rec.*, p. 65 ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 664, chron. S.-J. Liéber et D. Botheggi ; *Dr. adm.*, 2009, n°5, comm. 82, note F. Melleray).

¹³³² E. Geffray, concl. sur C.E., 20 octobre 2010, *Millon*, préc.

a pu étendre la notion de « *salaires* » en y incluant de nombreux accessoires¹³³³ dès lors qu'ils ont « *leur cause dans la prestation de travail* »¹³³⁴ (telles les indemnités compensatrices pour inobservation du délai-congé¹³³⁵ ou encore les primes d'ancienneté¹³³⁶), la situation juridique de l'écu n'a aucun équivalent en droit du travail. A l'avenir et depuis la réforme du 17 juin 2008, le juge administratif, qui devrait continuer à se référer au Code civil¹³³⁷, appliquera toutefois le délai quinquennal de l'article 2224 du Code civil, substitué à l'ancien délai trentenaire.

471. Les élus locaux ne se trouveront pas pour autant dans la même situation que celle des autres agents publics pour la restitution des sommes indues. Le législateur est en effet intervenu pour mettre fin aux difficultés d'interprétation rencontrées par la jurisprudence administrative. La loi de finances rectificative pour 2011¹³³⁸ a créé un article 37-1 dans la loi du 12 avril 2000 établissant un délai biennal de prescription pour la répétition des sommes indûment versées aux agents publics¹³³⁹. Peu de temps après, la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013¹³⁴⁰ a modifié le délai applicable aux restitutions de trop-perçus en droit du travail. L'article L. 3245-1 du Code travail dispose désormais que « *l'action en paiement ou en répétition du salaire se prescrit par trois ans à compter du jour où celui qui l'exerce a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». Du point de vue de la répétition des sommes indûment versées aux travailleurs, agents publics et salariés de droit privé sont désormais sur un pied d'égalité.

¹³³³ Sur cette question, voir J. Savatier, « Conditions d'application de la prescription quinquennale en matière de salaires », *Dr. soc.*, 1992, n°11, pp. 882-887. De manière générale, sur la prescription des créances salariales, voir J. Péliissier, G. Auzero et E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 27^{ème} éd., 1504 p., spéc. pp. 936-937.

¹³³⁴ C. cass., soc., 4 janvier 1990, *Bull. civ.*, V, n°2.

¹³³⁵ C. cass., soc., 7 mars 1990, *Bull. civ.*, V, n°98.

¹³³⁶ C. cass., soc., 25 octobre 1990, *Bull. civ.*, V, n°499.

¹³³⁷ Voir *infra* n°550-553.

¹³³⁸ Article 94 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 *de finances rectificative pour 2011*, *J.O.R.F.* du 29 décembre 2011, p. 22510.

¹³³⁹ Article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 : « *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.*

Toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale. Les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux paiements ayant pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade lorsque ces paiements font pour cette raison l'objet d'une procédure de recouvrement ».

¹³⁴⁰ Article 21-IV de la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*, *J.O.R.F.* du 16 juin 2013, p. 9958.

472. A côté des obligations quasi-contractuelles de droit public, le domaine contractuel donne un autre exemple de l'écart d'interprétation pouvant exister entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire à propos d'une même prescription.

2. *L'exemple de la perpétuité de l'exception de nullité contractuelle*

473. Sous l'empire de l'action en nullité, le juge administratif n'hésitait pas à enfermer l'action en nullité contractuelle dans les délais de prescription du Code civil¹³⁴¹. Plus délicate était la question de savoir si la nullité du contrat pouvait être invoquée malgré l'acquisition de la prescription de l'action. Autrement dit, l'exception de nullité des contrats administratifs doit-elle être perpétuelle ? Controversée en droit privé (a), la question ne semble pas tranchée en droit administratif (b).

a) L'état de la question en droit privé

474. Issue du droit romain¹³⁴², l'exception de nullité permet à une partie liée par l'effet obligatoire d'un acte juridique et qui n'a pas encore exécuté ses obligations, d'opposer au créancier agissant en exécution de l'acte, l'illégalité d'une des conditions de formation de celui-ci pour empêcher son exécution¹³⁴³. D'un point de vue processuel, l'exception est une défense au fond¹³⁴⁴ dont « *la finalité consiste à provoquer uniquement le maintien des choses en l'état en rejetant l'action en exécution* »¹³⁴⁵, et non une demande reconventionnelle du défendeur. L'exception de nullité, contrairement à l'action, est donc perpétuelle. Ce principe, solidement ancré dans la jurisprudence judiciaire¹³⁴⁶, est traduit par l'adage *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum*¹³⁴⁷. Pourtant, cette règle prétorienne a été

¹³⁴¹ Voir *supra* n°449-455.

¹³⁴² Voir A. Dessaux, *L'article 1304 du Code civil et le principe de la perpétuité de l'exception. Contribution à l'étude de la prescription des actions en nullité en droit civil français et comparé*, F. Loviton, Paris, 1937, 134 p., spéc. pp. 34-39.

¹³⁴³ Voir M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », *D.*, 1987, pp. 67-72.

¹³⁴⁴ C. cass., 3^{ème} civ., 4 mars 2009, *Bull. civ.*, III, n°59.

¹³⁴⁵ M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », préc., p. 70.

¹³⁴⁶ Voir C. cass., 1^{ère} civ., 10 juin 1964, *Bull. civ.*, I, n°309 ; C. cass., 1^{ère} civ., 19 décembre 1995, *Bull. civ.*, I, n°477 ; voir également, l'article 1844-14 du Code civil, prescrivant par trois ans l'action en nullité de la société ou d'actes et délibérations postérieurs à sa constitution, qui n'empêche pas la perpétuité de l'exception : C. cass., com., 30 mai 2007, *Bull. civ.*, IV, n°151.

¹³⁴⁷ « *L'action est temporaire, l'exception est perpétuelle* » (L. Boyer et H. Roland, *Les adages du droit français*, Litec, Paris, 1999, 4^{ème} éd., p. 694).

taxée à plusieurs reprises d'un certain « *anachronisme [voire] d'illogisme* »¹³⁴⁸. La survie de l'exception se justifiait par ses racines romaines : « *le débiteur, victime du dol ne pouvant prendre les devants pour faire annuler le contrat, avait la faculté, grâce à l'exception de dol d'origine prétorienne d'exciper la mauvaise foi, quelle que soit l'époque à laquelle l'exécution lui était demandée* »¹³⁴⁹.

475. Cette solution a été maintenue par la jurisprudence contemporaine et a obligé la doctrine à avancer de nouveaux fondements¹³⁵⁰. D'une part, l'exception de nullité, en permettant à un débiteur d'opposer l'illégalité des conditions de formation du contrat, participe de l'équité. Elle permet de conserver le *statu quo* et répond *in fine* au même objectif que la prescription en assurant la sécurité juridique. Elle n'est alors envisageable que si le contrat n'a pas reçu d'exécution. C'est pourquoi, si le délai de prescription de l'action est écoulé et le contrat totalement exécuté, la Cour de cassation refuse de faire jouer l'exception de nullité au profit du débiteur. En cas d'exécution totale du contrat la nullité ne peut être constatée que dans le délai de prescription, qu'elle soit invoquée par voie d'action ou par voie d'exception¹³⁵¹.

476. La complexité des problèmes que soulève l'application de ce mécanisme a été accentuée par l'orientation prise de Haute juridiction judiciaire sur la question de la survie de l'exception de nullité lorsque le contrat a reçu une exécution partielle¹³⁵². Dans un premier état de sa jurisprudence, la Cour de cassation différenciait les effets de l'action en nullité de ceux produits par l'exception de nullité. Comme le rappelait M. Storck, « *lorsque la nullité d'un acte est prononcée par voire d'action, l'acte est privé de toute efficacité juridique, il ne peut plus produire d'effet dans l'avenir et il est anéanti dans le passé s'il a déjà été exécuté totalement ou partiellement. [...] La finalité même de l'exception de nullité conduit à un résultat différent : les choses ne doivent pas être remises dans l'état où elles se trouvaient avant la passation de l'acte, comme s'il n'avait pas été conclu, mais au contraire doivent*

¹³⁴⁸ *Ibidem*.

¹³⁴⁹ D. Vich-Y-Llado, « L'exception de nullité », *Defrénois*, 2000, article 37256, pp. 1265-1273., spéc. p. 1265.

¹³⁵⁰ Certains proposent même son affermissement (P.-Y. Gautier, « Faut-il porter l'estocade finale à l'adage *Quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum* » ?, *R.D.C.*, 2004, pp. 849-852) ou son extension (M. Bruschi, « L'impossible oublié : pour l'application de la maxime *quae temporalia* aux délais préfix », in *Liber amicorum Benoit Savelli. Le Droit dans le souvenir*, P.U.A.M., Aix-Marseille, 1998, pp. 183-193).

¹³⁵¹ Voir par exemple, C. cass., 1^{ère} civ., 17 juin 2010, *Bull. civ.*, I, n°136.

¹³⁵² Sur la complexité et l'hétérogénéité des situations d'exécution partielle, voir J.-L. Aubert, « Brèves réflexions sur le jeu de l'exception de nullité », in *Etudes offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXI^{ème} siècle*, L.G.D.J., Paris, 2002, pp. 19-27, spéc. p. 19 ; A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et notariat, Paris, 2009, 542 p., spéc. pp. 479-482.

rester dans un état où elles se trouvaient au jour où l'action en exécution des obligations nées de l'acte a été engagée : il convient de maintenir le statu quo »¹³⁵³. L'exception de nullité, défense au fond, permettait simplement de rejeter la demande en exécution et le défendeur pouvait conserver des prestations exécutées sur le fondement d'un contrat illégal. C'est la raison pour laquelle la Cour de cassation a ensuite conféré un effet rétroactif de l'exception de nullité dans de tels cas¹³⁵⁴. Ce faisant, elle obligeait les parties à restituer les prestations versées. Elle a enfin décidé, en cas d'exécution partielle, de prescrire l'exception de nullité¹³⁵⁵. Sur ce dernier point, la position de la Cour de cassation n'est cependant pas extrêmement claire. Elle semble interdire la survie de l'exception en cas de nullité relative invoquée par le débiteur cherchant à échapper à ses obligations¹³⁵⁶. *A contrario*, une nullité absolue n'empêcherait pas de soulever l'exception après la prescription de l'action en nullité du contrat ayant fait l'objet d'une exécution partielle, entraînant alors la restitution des prestations exécutées. Les juridictions administratives n'apportent pas de réponses plus tranchées à ces questions.

b) Les incertitudes du droit public

477. L'étude de cette question en droit public mérite de prendre deux précautions préalables particulières. D'une part, comme pour l'ancienne action en nullité, la jurisprudence relative à l'exception de nullité ne préjuge pas de la perpétuité de l'exception de la contestation de validité¹³⁵⁷. D'autre part, doivent être écartées les « fausses » exceptions de nullité qui pourraient être confondues avec ce mécanisme¹³⁵⁸. En raison du privilège de la décision

¹³⁵³ M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », préc., p. 72.

¹³⁵⁴ C. cass., 1^{ère} civ., 16 juillet 1998, *Bull. civ.*, n°251 ; *R.T.D. Civ.*, 1999, p. 620, obs. J. Mestre ; Defrénois, 1998, article 36895, obs. J.-L. Aubert.

¹³⁵⁵ C. cass., 1^{ère} civ., 1^{er} décembre 1998, *Bull. civ.*, I, n°338 ; *J.C.P. G.*, 1999, I, 171, obs M. Fabre-Magnan ; *R.T.D. Civ.*, 1999, p. 621, obs. J. Mestre ; Defrénois, 1999, article 36953, obs. J.-L. Aubert ; C. cass., 1^{ère} civ., 9 novembre 1999, *Bull. civ.*, I, n°298 ; *J.C.P. G.*, 1999, II, 1035, note C. Seraglini ; C. cass., 1^{ère} civ., 13 février 2007, *Bull. civ.*, I, n°58 ; *R.T.D. Civ.*, 2007, p. 585, note P.-Y. Gautier.

¹³⁵⁶ C. cass., 1^{ère} civ., 20 mai 2009, *Bull. civ.*, I, n°96 ; *C.C.C.*, 2009, comm. 213, note L. Leveneur : « *Attendu que pour faire droit à la demande de la SEP et rejeter l'exception de nullité l'arrêt énonce que les deux conventions signées le même jour sont indivisibles, qu'il résulte de la lettre adressée le 19 février 1999 par le GIE AFER à la SEP que la deuxième convention a reçu un commencement d'exécution et que l'exception de nullité peut seulement jouer pour faire échec à la demande d'exécution d'un acte juridique qui n'a pas encore été exécuté. Qu'en se déterminant ainsi, sans rechercher si la nullité invoquée était une nullité relative alors que seule une telle qualification la rendait inopposable en cas d'exécution de l'obligation découlant de l'acte, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision au regard des textes susvisés* ». Sur cette question, voir Y.-M. Serinet, « 3^{ème} partie : spécificités du contentieux contractuel », *R.D.C.*, 2009, pp. 1516-1530.

¹³⁵⁷ Voir *infra* n°536-541.

¹³⁵⁸ Sur ce point, voir J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., pp. 530-531.

unilatérale conféré à l'administration, le cocontractant est la plupart du temps en situation de défendeur. S'il invoque la nullité du contrat par « voie d'exception », le terme fait en réalité écho à l'exception d'illégalité entendue comme « *le moyen tiré de l'illégalité d'une décision autre que celle attaquée* »¹³⁵⁹. Comme le souligne J.-F. Lafaix, « *cette "exception" camoufle une véritable action en nullité du contrat destinée à faire tomber, par voie de conséquence les mesures d'exécution prises par la personne publique ou à provoquer un règlement du litige sur une base extra-contractuelle* »¹³⁶⁰. Dans ce cas, le juge applique à ces « fausses exceptions » les délais de prescription de l'action¹³⁶¹.

478. Cette précision apportée, l'adage *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum* joue-t-il également en droit des contrats administratifs ? L'étude des décisions, bien que peu nombreuses, montre que la perpétuité de l'exception paraît également être retenue par le juge administratif¹³⁶² et parfois même plus fortement affirmée qu'en droit privé. Ces décisions doivent cependant être analysées avec prudence, le Conseil d'Etat n'ayant pas encore eu à statuer sur cette épineuse question, à propos de laquelle les cours administratives d'appel ont, en outre, des positions divergentes.

479. En faveur de la perpétuité de l'exception, on relève un arrêt *Commune de Vignec* de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 9 juin 2009 dans lequel elle considère que « *l'exception de nullité d'une clause contractuelle est perpétuelle et peut être invoquée tant qu'une partie demande l'exécution de ce contrat* »¹³⁶³. Le caractère perpétuel de l'exception de nullité ne serait donc admis qu'en cas d'inexécution du contrat. Si celui-ci a été exécuté, comme le juge judiciaire, le juge administratif enfermera l'exception dans le délai de prescription de l'action, trentenaire ou quinquennal. Allant plus loin, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé, dans un arrêt du 22 octobre 2009, « *qu'en vertu du principe dont*

¹³⁵⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13^{ème} éd., 1540 p., spéc. p. 681.

¹³⁶⁰ J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., pp. 530.

¹³⁶¹ Voir par exemple, C.A.A. Versailles, 13 juin 2006, *Communes de Sannois*, préc. : « *Pour faire échec à l'exception de nullité de la convention, la commune de Sannois ne saurait soutenir qu'elle est irrecevable en se prévalant des dispositions de l'article 1304 du Code civil, qui limite à cinq ans la durée d'une action en nullité d'une convention, alors qu'une action fondée sur une nullité d'ordre public [...] relève de la prescription trentenaire prévue par l'article 2262 du même Code* ». Plus réservé, voir CAA Paris, 2 juillet 2010, *S.A. de Gestion immobilière*, Req. n°07PA02268, inédit ; C.M.P., n°10, 2010, comm. 339, note F. Llorens : « *Considérant, toutefois, et en tout état de cause, qu'il est constant que l'exception de nullité dudit contrat, signé le 9 juin 1987, a été soulevée avant l'expiration du délai de prescription trentenaire précité ; que, par suite, le centre hospitalier Sainte-Anne n'est pas fondé à soutenir que l'exception de nullité serait éteinte par la prescription trentenaire prévue par les dispositions de l'article 2262 du code civil précitée* ».

¹³⁶² D. Pouyaud, *La nullité des contrats administratifs*, préc., pp. 469-470.

¹³⁶³ C.A.A. Bordeaux, 9 juin 2009, *Commune de Vignec*, Req. n°08BX00101, inédit.

s'inspire [l'article 2262 du Code civil], la prescription éteint l'action en nullité, elle ne rend pas inopposable, compte-tenu de la différence de nature des effets qui y sont attachés, l'exception de nullité susceptible d'être opposée à un contrat de droit public ; que la circonstance qu'un tel contrat aurait été entièrement exécuté, ne saurait davantage faire obstacle à ce que, saisi de conclusions tendant à l'application de ce contrat, le juge administratif en constate la nullité »¹³⁶⁴. La Cour administrative d'appel s'éloigne donc nettement de la jurisprudence judiciaire puisque l'exception de nullité demeure opposable malgré l'exécution, même totale, du contrat. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de cette solution, du moins sur sa justification. En effet, si l'on fonde la perpétuité de l'exception sur une exigence de sécurité juridique, il serait contradictoire de remettre en cause l'exécution totale ou partielle du contrat. C'est pourquoi les juges d'appel justifient l'absence de prescription de l'exception par la différence d'effet entre l'action et l'exception. Il faut nécessairement en déduire qu'en cas de nullité constatée par voie d'exception, la Cour administrative d'appel ne lui reconnaît pas de caractère rétroactif. Dans ce cas il n'y a pas de remise en cause de l'exécution réalisée, ce qui aurait été difficilement concevable dans le cadre d'une délégation de service public dont l'exécution a perduré pendant plus de trente ans. L'administration ou son cocontractant pourra échapper à l'exécution de ce contrat déclaré nul pour l'avenir. Il demeure cependant possible de constater la nullité du contrat et de poursuivre le contentieux sur la voie quasi-contractuelle et/ou quasi-délictuelle. Pour s'écarter des solutions retenues par la Cour de cassation, la Cour administrative d'appel a préféré recourir, non pas directement à l'article 2262 du Code civil, mais aux « principes dont il s'inspire » comme pour mieux étayer son interprétation divergente. Ce faisant, elle reprend une technique déjà rencontrée dans plusieurs domaines à propos de la prescription. Cette attitude témoigne de la difficile ligne de partage entre l'utilisation et l'application du droit privé.

¹³⁶⁴ C.A.A. Lyon, 22 octobre 2009, *Société Prodith*, Req. n°07LY01625, inédit ; *C.M.P.*, n°1, 2010, comm. 36, note G. Eckert.

B. DE L'APPLICATION A L'UTILISATION DES PRESCRIPTIONS DU CODE CIVIL ?

480. L'étude de l'emploi de l'ancien article 2227 du Code civil, obligeant en principe le juge administratif à appliquer l'une des prescriptions prévues par le droit privé, a permis de voir avec quelle latitude celui-ci les interprétait, cherchant un juste équilibre entre protection de l'administration et garantie des droits des particuliers. Plus encore, lorsque le carcan des lois civiles semble étouffer les spécificités de l'action administrative, le juge décide, au risque de sortir de ces attributions, de créer une règle prétorienne à l'endroit d'une règle législative existante (1). La distinction entre l'application du droit privé et son utilisation a-t-elle une portée véritable ? (2).

1. De l'utilisation du Code civil à la place de l'application : la prescription trentenaire issue « des principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil »

481. En 1937, le commissaire du gouvernement M. Lagrange rappelait au Conseil d'Etat qu'en matière de prescription « vous avez à appliquer directement les dispositions du Code civil et non pas seulement les principes qui s'en dégagent »¹³⁶⁵ ainsi que l'imposait l'article 2227 du Code civil. Malgré cette recommandation, le juge administratif n'a pas hésité à s'émanciper de la lettre du texte et à recourir aux « principes dont s'inspire l'article 2262 », s'éloignant un peu plus encore des règles du droit privé issues des textes ou de la jurisprudence judiciaire. Ce changement de technique de référence au droit privé a été développé dans le domaine du droit de l'environnement (a), et le juge administratif, l'a étendu, sans justification particulière à d'autres cas d'application de l'article 2262 du Code civil, comme celui de la prescription extinctive en droit de la construction (b).

a) L'utilisation de la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil en matière environnementale

482. Dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France*, la plus haute formation de jugement du Conseil d'Etat a érigé la prescription trentenaire en « principe général dont s'inspire l'article 2262 du

¹³⁶⁵ M. Lagrange, concl. sur C.E., 18 juin 1937, *Brandon*, préc.

Code civil »¹³⁶⁶. La société Alusuisse Lonza-France avait exploité une usine de traitement de la bauxite de 1906 à 1968. Les résidus produits par son activité avaient été stockés dans un crassier jusqu'en 1953. En 1980, une partie de ce terrain a été vendu à une société, l'autre partie à la ville de Marseille en 1982. Sur le fondement des dispositions de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées et en vertu de ses pouvoirs de police spéciale, le préfet des Bouches du Rhône a pris, en 1994, 1995, 1996, trois arrêtés imposant à la société Alusuisse Lonza-France de remettre le crassier en l'état en raison des risques d'éboulement qu'il présentait. La Cour administrative d'appel de Marseille, confirmant le jugement du Tribunal administratif, avait débouté la société en considérant que les pouvoirs du préfet, garantissant la préservation de la sécurité publique et de l'environnement, n'étaient enfermés dans aucune limite temporelle. Saisi en cassation, le Conseil d'Etat décida à l'inverse « *que les pouvoirs de police spéciale conférés par la loi à l'autorité administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque et vis-à-vis de tout détenteur d'un bien qui a été le siège de l'exploitation d'une installation classée, dès lors que s'y manifestent des dangers ou inconvénients de la nature de ceux auxquels la législation des installations classées a pour objet de parer. Toutefois, les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant, à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration, sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés* ».

483. Quelles raisons ont pu amener le Conseil d'Etat à changer de technique juridique dans sa référence aux prescriptions du Code civil ? Pourquoi est-il passé d'une référence directe au Code civil à une simple application des principes qui l'inspire ? On peut certainement y déceler l'aveu implicite du juge de ne faire aucune distinction entre la technique d'utilisation et celle d'application du droit privé. Par conséquent, il ne perçoit pas l'absence d'autonomie du droit public sur cette question. Les conclusions du commissaire du gouvernement M. Guyomar confirment cette observation. Il justifie « *le recours aux principes dont s'inspire*

¹³⁶⁶ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, Rec., p. 311, concl. M. Guyomar ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *L.P.A.*, 23 septembre 2005, n°190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *J.C.P. A.*, 2006, 1014, note D. Kokoroko ; *R.F.D.A.*, 2005, p. 375, note B. Plessix ; *D.*, 2005, p. 3077, note B. Quiriny ; *J.C.P. G.*, 2006, II, 10001, note F.-G. Trébulle. Pour des applications, voir C.A.A. Bordeaux, 14 février 2006, *Doucède*, Req. n° 99BX01151, inédit ; C.A.A. Douai, 8 février 2007, *Société S.F.D.I.-Laboratoire Melgad*, Req. n°06DA00202, inédit ; C.A.A. Paris, 18 avril 2008, *Gaz de France*, Req. n°05PA03735, inédit.

l'article 2262 du Code civil » en rappelant à sa formation de jugement que, « *n'étant pas lié par les dispositions littérales du Code civil ni par l'interprétation qu'en donne le juge judiciaire, vous conservez une opportune autonomie, qu'il s'agisse de définir le champ d'application du principe ou d'en préciser la portée* »¹³⁶⁷. Cet avis est d'ailleurs partagé par C. Landais et F. Lenica, selon lesquels « *ce choix, ici très légitime [permet] de préserver au juge administratif des marges de manœuvre, notamment dans la détermination des modalités de mise en œuvre de la prescription* »¹³⁶⁸. La doctrine souligne également que « *cette façon de faire, qui ne serait pas toujours forcément mal fondée si les raisons en étaient mieux élucidées, lui octroie une marge de liberté plus grande que celle que lui laisserait la stricte application du texte, tout en lui permettant d'en appeler à l'autorité de la loi* »¹³⁶⁹.

484. A n'en pas douter, la spécificité de la remise en l'état des installations classées, mêlant droit public des obligations, pouvoirs de police administrative et droit de l'environnement, a motivé ce changement de technique. Le Conseil d'Etat, tout en gardant un lien avec le Code civil – au moins en retenant le délai trentenaire –, a esquissé les principaux traits d'un régime prétorien de la prescription. Alors par exemple, que l'article 2262 du Code civil ne tenait pas compte de la mauvaise foi du débiteur, les juges du Palais-Royal paraissent, soit écarter toute prescription, soit, ce qui paraît plus probable, différer son point de départ « *dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés* »¹³⁷⁰.

485. Ce recours « *aux principes dont s'inspire le Code civil* » n'en a pas moins fait l'objet de véhémentes critiques, dont les plus vives ont été formulées par B. Plessix, qualifiant cette technique de « *coquetterie autonomiste* »¹³⁷¹. On peut en effet admettre l'inutilité du recours à une technique normative conduisant à élaborer une règle dont la valeur est hiérarchiquement inférieure à celle de la loi¹³⁷² qui prévoit son application à de telles situations¹³⁷³. Cette technique est-elle pour autant totalement injustifiable ? Dans le cas d'espèce, la réponse paraît *a priori* positive. En effet, concernant la prescription, elle ne peut être que condamnée puisque

¹³⁶⁷ M. Guyomar, concl. sur C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

¹³⁶⁸ C. Landais et F. Lenica, chron. sur C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc. Voir également, favorable à cette formulation F.-G. Trébulle, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc.

¹³⁶⁹ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°133.

¹³⁷⁰ Voir *infra* n°811.

¹³⁷¹ B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 806.

¹³⁷² Selon l'analyse classique de R. Chapus, « De la valeur des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif », *D.*, 1966, pp. 99-106.

¹³⁷³ B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

« rien, pas même le légitime souci d'autonomie du droit administratif, ne justifie l'attitude du juge administratif d'inventer un principe général du droit plutôt que d'appliquer un article qui a lui-même prévu qu'il était la source du droit applicable au litige d'ordre administratif »¹³⁷⁴. Il est vrai que l'on peut alors reprocher au Conseil d'Etat de ne pas être « très soucieux de la cohérence de sa méthode d'utilisation du droit civil, n'appliquant pas toujours ce qui est applicable et appliquant parfois ce qui ne l'est pas »¹³⁷⁵. Toutefois, la Haute juridiction ne pouvait que difficilement adopter une autre position, dans la mesure où les textes de droit privé normalement applicables paraissaient incompatibles avec les spécificités de l'action administrative. La prescription du Code civil de 1804 n'était assurément pas prévue pour répondre aux particularités de la remise en l'état environnementale. Le juge administratif a néanmoins étendu cette reformulation de la prescription trentenaire alors qu'aucune exigence particulière ne l'imposait.

b) L'utilisation de la prescription trentenaire en matière de responsabilité des constructeurs

486. Les régimes de responsabilité des constructeurs sont nombreux. A côté du droit commun de la responsabilité, le Code civil a instauré une responsabilité spécifique au profit du maître d'œuvre faisant réaliser des travaux, prévue aux articles 1792 et suivants du Code civil, modifiés par la loi du 3 janvier 1967¹³⁷⁶, puis par la loi du 4 janvier 1978¹³⁷⁷. Cette responsabilité est enfermée dans délai de prescription spécifique qui est celui de la garantie décennale¹³⁷⁸.

¹³⁷⁴ *Ibidem*. Dans le même sens F. Moderne « éprouve quelques réticences à cet égard [...]. Dès lors que l'article 2227 du Code civil précisait clairement que "l'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer", il suffirait apparemment de faire application directe de cette disposition sans passer par le détour des principes dont elle s'inspire, la prescription trentenaire ayant été en l'occurrence opposée à l'Etat par la société requérante » (F. Moderne, « Le recours par le juge administratif aux "principes dont s'inspire le Code civil" (Autour de l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France) », in *Mélanges l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 641-661, spéc. p. 659-660).

¹³⁷⁵ B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

¹³⁷⁶ Loi n°67-3 du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction, *J.O.R.F.* du 4 janvier 1967, p. 103.

¹³⁷⁷ Loi n°78-11 du 4 janvier 1978 portant modification des articles 1 (premièrement), 19 (alinéa 3) 23 et 32 (alinéa 2) et adjonction des articles 27-bis et 27-ter de la loi n°75535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, *J.O.R.F.* du 5 janvier 1978, p. 186.

¹³⁷⁸ Seule la garantie décennale sera ici développée. Les mêmes conclusions pourraient cependant être étendues à la garantie biennale des désordres affectant les menus ouvrages créée par la loi du 3 janvier 1967 (préc.). Le Conseil d'Etat, depuis un arrêt *Sloan* de 1980 (C.E., 17 décembre 1980, *ministre des Universités c/ Sloan, Rec.*, p. 478 ; *Gaz. Pal.*, 1982, I, p. 197, note F. Moderne) utilise également ce régime de responsabilité en droit public. En ce domaine, le juge administratif fait également référence aux principes dont s'inspire le Code civil (voir C.E., 14 mai 1990, *Société Alsthom, Rec.*, p. 124).

487. La responsabilité décennale des constructeurs en droit public ayant été étudiée¹³⁷⁹, on ne s'attachera au seul traitement fait par le juge administratif du délai de prescription¹³⁸⁰. Ce régime de responsabilité de plein droit conçu pour assurer la protection des particuliers face aux constructeurs, n'était pas initialement étendu par le Code civil aux personnes publiques. Pourtant, dès le XIX^{ème} siècle le Conseil d'Etat a fait jouer cette responsabilité au profit des personnes publiques agissant en tant que maîtres d'œuvre dans le cadre de la réalisation de travaux publics. Cet emprunt avait vocation à favoriser la construction de ces ouvrages¹³⁸¹. Cependant le régime de cette responsabilité renvoyait aux prescriptions du Code civil. Plus précisément, il avait créé un double délai extinctif : à côté d'un délai d'épreuve pendant lequel doivent survenir les désordres permettant d'engager la responsabilité du constructeur, coexiste un délai de prescription dans lequel le maître d'œuvre doit demander la réparation. L'article 2270 du Code civil ne distinguait cependant pas clairement ces deux délais, créant un « *délai mixte* »¹³⁸², dans la mesure où leur point de départ était fixé au jour de la réception des travaux par le maître d'œuvre. Comme le souligne F. Moderne, « *le système de la succession des délais décennaux n'est pas inconcevable. Un premier délai de dix ans aurait été décompté pour l'apparition éventuelle de désordres susceptibles d'engager la responsabilité décennale des constructeurs. Un second délai, également de dix ans, aurait été laissé au maître de l'ouvrage pour exercer le recours en justice correspondant* »¹³⁸³. Mais pour des raisons de simplicité, les juges judiciaire et administratif ont préféré retenir une date unique, celle de la réception des travaux.

488. Depuis, l'arrêt *Trannoy*, rendu le 2 février 1973¹³⁸⁴, le Conseil d'Etat ne vise plus directement les articles 1792 et 2270 du Code civil mais simplement les principes dont ils s'inspirent. La garantie décennale se situe ainsi à la frontière de l'utilisation et de l'application du droit privé. Si la responsabilité décennale ne peut être appliquée de plein droit aux

¹³⁷⁹ Pour une analyse complète, voir F. Moderne, *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, Dalloz, Paris, 1993, 631 p., spéc. pp. 451-494.

¹³⁸⁰ Pour une comparaison avec la jurisprudence judiciaire appliquée aux contrats d'entreprise voir F. Llorens, *Contrat d'entreprise et marché de travaux publics (Contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1981, 705 p., spéc. pp. 610- 632. Pour un bilan récent, voir F. Dieu, « Retour sur la jurisprudence récente relative à la garantie décennale des constructeurs », *J.C.P. A.*, 2013, 2167. pp. 33-36.

¹³⁸¹ Sur ce point, voir B. Plessix, *L'utilisation du droit privé dans l'élaboration du droit administratif*, préc., pp. 652-665.

¹³⁸² F. Moderne, *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, préc., pp. 456-458.

¹³⁸³ La technique des doubles délais extinctifs se retrouve dans d'autres domaines, tels que la responsabilité du fait des produits défectueux prévue par les articles 1386-16 et 1386-17 du Code civil.

¹³⁸⁴ C.E., 2 février 1973, *Trannoy*, *Rec.*, p. 95 ; *A.J.D.A.*, 1973, p. 159, note F. Moderne.

personnes publiques, la prescription qui l'accompagne doit, elle, en principe être appliquée. La référence aux principes dont s'inspirent les articles 1792 et 2270 du Code civil n'était toutefois pas injustifiée dans la mesure où le juge administratif a adapté les conditions de mise en cause de cette responsabilité plus que le délai de prescription décennal.

489. En revanche, la mention récente des principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil en matière de responsabilité des constructeurs est plus discutable. Cette prescription trentenaire trouve à s'appliquer lorsque les constructeurs ou les architectes se rendent coupables de fraude ou de dol, visant à cacher les vices affectant l'ouvrage. Dans ce cas, le délai décennal est écarté au profit de l'article 2262. Cette solution, que l'on retrouve en droit privé¹³⁸⁵, a été dégagée en droit public par l'arrêt *Société Paul Millet* du 20 janvier 1974¹³⁸⁶ selon lequel « *l'expiration du délai d'action en garantie décennale ne décharge pas la responsabilité des constructeurs de la responsabilité qu'ils peuvent encourir, en cas de fraude ou de dol, dans l'exécution de leur contrat qui n'est soumise qu'à la prescription trentenaire édictée à l'article 2262 du Code civil* ».

490. La question de la nature de cette responsabilité, contractuelle ou extra-contractuelle, a divisé les deux ordres de juridictions. Cette qualification n'était pas sans impact sur le régime de la prescription. L'intervention de la loi du 5 juillet 1985, créant l'ancien article 2270-1 du Code civil, a dissocié la durée des prescriptions en matière contractuelle et extra-contractuelle. Alors qu'auparavant, les deux délais étaient trentenaires, l'article 2270 du Code civil a créé un délai décennal spécifique aux obligations extra-contractuelles. Suivant le fondement de l'action exercée par les constructeurs, la durée du délai de prescription n'était pas identique. Depuis l'arrêt *Société Paul Millet* de 1974, le Conseil d'Etat a toujours conservé une responsabilité de type contractuelle¹³⁸⁷. Après plusieurs modifications¹³⁸⁸, la Cour de cassation s'est alignée sur la position du Conseil d'Etat en considérant que l'action enfermée dans le délai trentenaire est de nature contractuelle¹³⁸⁹. Ce ralliement lui a permis d'étendre le champ d'application de cette responsabilité trentenaire. Dans l'arrêt du 27 juin 2001, elle a affirmé que le constructeur « *est sauf faute extérieure au contrat,*

¹³⁸⁵ C. cass., 3^{ème} civ., 24 octobre 1968, *Renard et Dumuret*, *Bull. civ.*, III, n°403.

¹³⁸⁶ C.E., 24 mai 1974, *Société Paul Millet et Compagnie*, *Rec.*, p. 310, concl. G. Vught ; *Gaz. Pal.*, 1976, Doc., p. 297, note F. Moderne ; *J.C.P. G.*, 1975, II, 17907, note G. Liet-Vaux ; *R.D.P.*, 1975, p. 478, note M. Waline.

¹³⁸⁷ C.E., 4 mars 1991, *Société S.M.A.C. Acieroid*, *Rec.*, p. 118 ; *G.J.E.G.*, 1991, p. 393, note P. Teynère

¹³⁸⁸ Sur ce point, voir M. Bruschi, *La prescription extinctive en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1997, 365 p., spéc. pp. 41-44.

¹³⁸⁹ C. cass., 3^{ème} civ., 27 juin 2001, *S.C.I. Mont Chalats, S.M.A.B.T.P. et G.A.N.*, *Bull. civ.*, III, n°83 ; *D.*, 2001, p. 2995, concl. J. Weber et note J.-P. Kalia ; *R.D.I.*, 2001, p. 525, note P. Malinvaud.

contractuellement tenu à l'égard du maître de l'ouvrage de sa faute dolosive lorsque, de propos délibéré même sans intention de nuire, il viole par dissimulation ou par fraude ses obligations contractuelles ». Même si la terminologie diffère, la position du Conseil d'Etat est similaire. Pour le juge administratif, il est possible d'engager la responsabilité trentenaire des constructeurs « *même sans intention de nuire, [...] en cas de faute assimilable à une fraude ou à un dol, caractérisée par la violation grave, par sa nature ou ses conséquences, de leurs obligations contractuelles, commises volontairement et sans qu'ils puissent en ignorer les conséquences* »¹³⁹⁰. A cette occasion, il a substitué la référence directe à l'article 2262 du Code civil par une mention des « *principes dont s'inspire l'article 2262* »¹³⁹¹. Ce changement de technique du recours au Code civil se justifierait par la volonté de se mettre en conformité formelle avec la jurisprudence *Alusuisse-Lonza France*¹³⁹². Sur le fond, ce changement de méthode ne paraît pas opportun dans la mesure où le juge administratif ne diverge pas de son homologue judiciaire sur cette question précise. Cette modification ne fait qu'ajouter à la confusion déjà existante entre les situations, en principe différentes, dans lesquelles le juge est tenu d'appliquer le Code civil et celles où il y recourt volontairement.

2. Du dépassement de la distinction application / utilisation du droit civil : la liberté retrouvée du juge administratif

491. L'examen de la jurisprudence administrative démontre que la marge de liberté dans l'interprétation d'une disposition du droit privé est tout aussi importante dans l'hypothèse où le texte prévoit son application que dans celle où le juge décide volontairement d'y recourir. Pour B. Plessix la distinction doit pourtant être maintenue : « *lorsque le juge administratif doit appliquer un article du code civil, il ne lui est pas interdit de l'interpréter au regard des exigences du droit administratif* »¹³⁹³. Plus encore, remarque l'auteur « *l'esprit d'un système de dualité juridictionnelle peut parfaitement tolérer de la part des différents ordres juridictionnels des interprétations légèrement différentes d'un même article de loi* »¹³⁹⁴.

¹³⁹⁰ Confirmant cette jurisprudence, voir C.E., 26 novembre 2007, *Société Les Travaux du midi*, Rec., p. 752. ; R.D.I., 2008, p. 374, note F. Moderne, J.C.P. G., I, 132, obs. B. Plessix.

¹³⁹¹ Certaines cours administratives d'appel font même référence « *aux principes dont s'inspire l'article 2227 du Code civil* », ce qui ne laisse de surprendre dans la mesure où cet article disposait clairement que les prescriptions applicables aux particuliers étaient également applicables aux personnes publiques. Voir C.A.A. Nantes, 7 décembre 2012, *Société Systra*, Req. n°12NT00347, inédit ; C.A.A. Nantes, 25 janvier 2013, *Commune de Plouézec*, Req. n°10NT02446.

¹³⁹² En ce sens, B. Plessix, obs. sous C.E., 26 novembre 2007, *Société Les Travaux du Midi*, préc.

¹³⁹³ *Ibidem*.

¹³⁹⁴ *Ibid.*

492. Mais, tout dépendra de l'appréciation – forcément subjective – que l'on se fait du degré de différence existant entre les interprétations judiciaire et administrative d'une même disposition, ou entre l'énoncé du texte et la solution retenue par le juge. Il semble que le justiciable voit bien plus qu'une différence minimale d'interprétation dans le fait que le juge administratif ait si longtemps refusé d'appliquer une prescription abrégée, là où le juge judiciaire, dans une situation qui ne présentait guère de différences, acceptait de faire prévaloir une interprétation extensive des courtes prescriptions. F. Moderne remarque d'ailleurs que « *la différence entre la lettre d'un article du Code civil et les principes qui en sont la source d'inspiration est parfois évanescence ou tout du moins difficile à établir* »¹³⁹⁵. Preuve de cette similitude, l'application des prescriptions du Code civil a sensiblement suivi le même processus juridictionnel que celui d'une règle de droit privé transposée par le juge. A. Hauriou l'a parfaitement décrit : il y a tout d'abord « *un transfert pur et simple en droit administratif d'une théorie ou d'une règle de droit privé* », ensuite « *un mouvement de réaction provoqué par une conscience plus nette des nécessités administratives* », et enfin « *l'adaptation de la règle de droit privé en lui faisant subir les transpositions nécessaires* »¹³⁹⁶.

493. Si le juge s'écarte substantiellement des règles du droit civil, c'est en réalité, parce que les exigences de l'action administrative l'y obligent. Par conséquent, il importe peu que le Code civil prévoie ou non son application dans la mesure où la spécificité de la situation commande l'édition de règles prétoriennes, ce qui constitue un retour à l'autonomie écartée. Le Code civil de 1804 considérait que les rapports obligatoires des personnes publiques étaient strictement identiques à ceux des particuliers. Désormais, il est impossible de comparer l'ensemble des obligations du droit public à celles du droit privé. N'y a-t-il pas, par exemple, une particularité inhérente aux obligations légales nées de l'exercice d'un pouvoir administratif, qui plus est lorsque ce pouvoir relève d'une activité régaliennne telle que la police ou la fiscalité¹³⁹⁷ ? Dès lors, au terme d'un raisonnement finaliste¹³⁹⁸ écartant

¹³⁹⁵ F. Moderne, « Le recours par le juge administratif aux "principes dont s'inspire le Code civil" (autour et à propos de l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005, *Sté Alusuisse-Lonza-France*) », pp. 641-661, spéc. 660.

¹³⁹⁶ A. Hauriou, « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé », *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény. Les sources des diverses branches du droit*, Sirey, Paris, Tome III, 1937, pp. 92-99, spéc. p. 96.

¹³⁹⁷ Voir Partie II.

¹³⁹⁸ Dans le sens où l'emploie d'Y. Gaudemet (voir Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, préc., pp. 66-70).

l'application littérale de la loi¹³⁹⁹, le juge crée une règle propre adaptée aux exigences de l'action administrative. Finalement, ce n'est pas tant la confusion entre l'application et l'utilisation du Code civil par le juge qui est condamnable en soi¹⁴⁰⁰, mais plus précisément certains cas d'application du droit privé à la matière administrative, tel celui de la prescription civile. On peut reprocher au législateur n'avoir pas réfléchi à la nature spécifique des obligations publiques et à leur extinction par le temps, mais plus difficilement condamner le juge pour avoir adapté les textes aux exigences de l'action administrative, en créant au besoin, lorsque la résolution du litige l'impose, des règles jurisprudentielles se substituant à des règles législatives inappropriées.

494. L'autonomie du juge administratif est donc réelle en cas d'application comme en cas d'utilisation du droit privé. Cette situation peut en réalité s'expliquer par le pouvoir normatif dont il dispose nécessairement¹⁴⁰¹. L'acte d'application, c'est à dire d'interprétation d'une disposition, à la même nature que l'emprunt. Si l'on admet le caractère volitionnel de l'acte d'interprétation et que l'on se rappelle que « *tout emprunt est acte de volonté* »¹⁴⁰², il est alors concevable que le juge n'adopte pas une logique juridique foncièrement différente entre les cas d'application et d'utilisation du droit privé. Le choix de la règle, et par conséquent de la reprise plus ou moins fidèle du droit privé, sera guidé par les contraintes pesant sur l'interprète. Malgré la liberté dont il dispose, la rédaction du texte, le contexte juridique dans lequel s'inscrit la question posée, sont autant de variables susceptibles de déterminer son choix¹⁴⁰³. Ainsi que le relève F. Lombard, « *la décision de mettre en œuvre une technique civiliste est souvent prédéterminée de sorte que le juge se trouve, du fait des circonstances, de l'analogie entre les situations, des enjeux du litige tant eu égard à l'intérêt général que des intérêts des parties, conduit à utiliser spécifiquement une technique privatiste* »¹⁴⁰⁴. En

¹³⁹⁹ Le juge administratif est coutumier de cette manière de raisonner et l'a souvent mise en œuvre lorsque des lois administratives étaient contraires à certains principes fondamentaux non écrits du droit administratif. Sur cette question, voir B. Gény, « De la méthode et de la technique du droit privé à celles du droit administratif », *Livre jubilaire du Conseil d'Etat. 150^{ème} anniversaire : 4 nivôse an VIII-24 décembre 1949*, Sirey, Paris, 1952, pp. 277-293, spéc. pp. 280-284.

¹⁴⁰⁰ Distinction que le juge perçoit sans véritablement sembler accorder de conséquences différentes à ces deux situations. Voir B. Stirn, « Du Code civil écarté au Code civil appliqué », préc., pp. 263-265.

¹⁴⁰¹ Pour un résumé des thèses en présence, voir D. de Béchillon, « Comment traiter le pouvoir normatif du juge ? », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Jestaz. Libres propos sur les sources du droit*, Dalloz, Paris, 2006, pp. 29-34. Partant du constat que le juge dispose d'un pouvoir de normatif, l'autonomie du droit fiscal a fait l'objet d'un réexamen à la lumière de la théorie de l'interprétation. Voir G. Dedeurwaerder, *Théorie de l'interprétation et droit fiscal*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2010, 486 p.

¹⁴⁰² B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p.791.

¹⁴⁰³ Voir en ce sens, M. Collet, *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 4^{ème} éd., 435 p., spéc. pp. 93-95.

¹⁴⁰⁴ F. Lombard, *La cause dans le contrat administratif*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèse, Paris, 2009, 484 p., spéc. p. 401.

interprétant un texte de droit privé, « *le juge administratif considère la jurisprudence judiciaire peut-être plus souvent et plus complètement que par le passé* »¹⁴⁰⁵, mais il décide seul, en réalisant une balance entre l'intérêt général et les droits de administrés, de la reprendre ou de s'en écarter.

495. Ce dernier constat à examiner à nouveau la pertinence de l'unité formelle des sources dans un système de dualité juridictionnelle. La problématique du dualisme juridictionnel est récurrente ; il ne s'agit pas de la reprendre dans son entier¹⁴⁰⁶. Simplement, les cas d'application du Code civil et plus généralement des textes de droit privé attirent l'attention, au-delà de la distorsion qu'ils instaurent entre la compétence et le fond¹⁴⁰⁷, sur les inconvénients de l'unité formelle des sources au sein du dualisme de juridictions. Deux solutions permettraient de résoudre de tels inconvénients.

496. La première consiste à plaider, au nom d'une meilleure efficacité de la justice et de sa bonne administration, pour la suppression de cette séparation des juridictions à la française. En effet, les interprétations du Code civil faites par le juge administratif ne permettent pas aux plaideurs une prévisibilité suffisante du droit public. Comme le note D. Truchet, « *rien n'assure que cette application ne soit uniforme dans les deux droits : il arrive en effet qu'elle ne le soit pas* »¹⁴⁰⁸. On rétorquera que cet inconvénient est indissociable de toute interprétation juridictionnelle, en tant qu'acte de volonté et non de connaissance, et ne peut être imputé à la seule dualité. Cette difficulté est toutefois renforcée car, sur des questions similaires, le justiciable peut légitimement penser que l'ordre administratif adoptera une interprétation convergente avec son homologue judiciaire, et inversement. La solution

¹⁴⁰⁵ Y. Gaudemet, « Les nouvelles méthodes du juge administratif français », *Mélanges en l'honneur de Epaminondas Spiliotopoulos. Etat, Loi, Administration*, Sakoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1998, pp.147-158, spéc. p.152.

¹⁴⁰⁶ La littérature juridique étant abondante, pour un état des lieux des questions actuelles, et les références antérieures, voir A. Van Lang (dir.), *Le dualisme juridictionnel. Limites et mérites*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2007, 262 p., ; pour une approche historique, M. Jorat, « Supprimer la justice administrative... deux siècles de débats », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 456-467 ; G. Bigot et M. Bouvet (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2006, 347 p.

¹⁴⁰⁷ La nouvelle clé de répartition des compétences juridictionnelles proposée par J.-F. Lachaume, selon lequel « *la compétence suit la notion* », semble parfaitement apte à surmonter ces difficultés. Voir J.-F. Lachaume, « La liaison entre la compétence et le fond en droit administratif », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 71-84.

¹⁴⁰⁸ D. Truchet, « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », in A. Van Lang (dir.), *Le dualisme juridictionnel. Limites et mérites*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2007, pp. 199-205, spéc. p. 203.

moniste est séduisante, voire convaincante, mais elle reste un « *pari* »¹⁴⁰⁹ et semble désormais « *une cause perdue* »¹⁴¹⁰. Élément ontologique de la culture juridique française, la dualité est solidement ancrée dans les mentalités des acteurs juridiques, qu'il s'agisse des juges, des praticiens ou de la doctrine, et les inconvénients techniques de sa suppression – de trop nombreux domaines seraient affectés – confinent à son inéluctable maintien.

497. Dans ce cas, la conservation du dualisme juridictionnel doit s'accompagner, et c'est la seconde solution, d'un dualisme juridique, si ce n'est total, du moins fermement affirmé par rapport au droit privé. Il revient dès lors au législateur de mesurer la nécessité de son intervention. L'étude de la jurisprudence pourrait l'aider dans cette difficile entreprise. Une liberté persistante prise par le juge administratif avec les textes de droit privé et la jurisprudence judiciaire sur une même question paraît être un indicateur sérieux appelant une affirmation de l'autonomie. Ces appels juridictionnels ont-ils été entendus par le législateur à propos de la prescription ? On peut raisonnablement en douter même si, en l'état actuel du droit positif, l'autonomie du droit public de la prescription est affirmée. Cette consécration législative ne s'est pas accompagnée de l'élaboration d'un nouveau régime applicable à l'administration. La loi a simplement supprimé l'article 2227 du Code civil qui étendait le bénéfice des prescriptions à l'administration. Face à cette lacune, le juge administratif devra construire un régime prétorien et rénové de la prescription administrative en attendant que le législateur se saisisse de cette épineuse question.

¹⁴⁰⁹ D. Truchet, « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Etudes offertes à J.-M. Auby*. Dalloz, Paris, 1992, pp. 335-345, spéc. 345. Voir également D. Truchet, « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *Justices*, 1996, pp. 53-63. Dans le même sens, A. Van Lang, « Le dualisme juridictionnel pourrait-il disparaître ? », in B. Bonnet et P. Deumier (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 275-283.

¹⁴¹⁰ Dans le dernier état de sa réflexion, si D. Truchet milite encore pour la suppression de la dualité au profit d'un juge administratif intégré au sein d'un monisme juridictionnel, il se résigne à reconnaître que l'« *on en prend pas le chemin. On lui tourne même le dos. C'est dommage...* » (D. Truchet, « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », préc., p. 205).

SECTION 2 – UNE AUTONOMIE DÉSORMAIS PATENTE

498. Depuis une dizaine d'années plusieurs projets de réforme du droit des obligations ont vu le jour, mais aucun n'a jusqu'à présent fait l'objet d'une reprise législative globale¹⁴¹¹. La prescription a toutefois été extraite de l'un de ces projets, celui porté par P. Catala¹⁴¹², pour donner lieu à une refonte d'ampleur en droit civil opérée par la loi du 17 juin 2008. Celle-ci n'a pas été sans conséquence sur le droit public. Outre l'édiction de quelques prescriptions spécifiques au droit public, elle a conduit à supprimer l'article 2227 du Code civil qui imposait l'application des prescriptions privées à l'administration. La lecture des travaux préparatoires révèle que cette consécration officielle de l'autonomie du droit public de la prescription s'est apparemment faite de manière fortuite (§1). Il n'en demeure pas moins que le juge administratif est désormais libéré du carcan du Code civil, ce qui lui donne une nouvelle occasion d'exercer son pouvoir prétorien (§2).

§ 1 – Une consécration effectuée par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile

499. Avant d'examiner les conséquences produites sur le droit public par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile (B), il est nécessaire d'en présenter les grands traits afin d'en cerner l'esprit et les objectifs poursuivis (A).

A. LA PRESENTATION DE LA LOI DU 17 JUIN 2008 PORTANT REFORME DE LA PRESCRIPTION EN MATIERE CIVILE

500. Selon la formule de L. Leveneur, « *trois petits tours au Parlement* »¹⁴¹³ auront suffi pour adopter cette importante réforme de la prescription. Quel en était le but ? (1) Quels en sont les résultats ? (2)

¹⁴¹¹ Pour un aperçu des différentes tendances de ces projets, voir D. Mazeaud, « La réforme du droit français des contrats : trois projets en concurrence », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2010, pp. 329-360.

¹⁴¹² Dit « avant-projet Catala ».

¹⁴¹³ L. Leveneur, « Trois petits tours au Parlement et quelques questions », *C.C.C.*, 2008, n°8-9, comm. 195, pp. 13-14.

1. Les objectifs de la réforme

501. Plusieurs facteurs ont incité le législateur à repenser le droit civil de la prescription. Depuis fort longtemps, la doctrine appelait de ses vœux une réforme du droit français sur ce point¹⁴¹⁴. La complexification croissante de cette institution, tant du fait de la multiplication des délais que de la diversification des causes de suspension ou d'interruption, faisait qu'il était devenu « impossible de la décrire dans des lignes simples »¹⁴¹⁵. Il fallait ajouter à cela les difficultés constantes de distinction de la prescription avec d'autres notions. Ensuite, de nombreux pays s'étaient dotés d'un droit de la prescription rénové, mieux adapté à l'évolution des modes de commerce et de communication des sociétés contemporaines¹⁴¹⁶. Ainsi, le droit allemand a réduit son délai de droit commun à trois ans¹⁴¹⁷. La France devait s'inscrire dans ce mouvement réformateur pour se maintenir en bonne place dans la compétition des systèmes juridiques nationaux. Enfin, les codifications doctrinales européennes, tels les *Principes Unidroit* ou les *Principes de Droit Européen des Contrats*, invitaient également à remodeler le droit français de la prescription en favorisant la convergence avec les droits étrangers¹⁴¹⁸.

¹⁴¹⁴ Voir par exemple, P. Souty, « La prescription trentenaire doit disparaître », *Gaz. Pal.*, Doc., 1948, pp. 44-45. Voir plus récemment, les actes du colloque organisé à Rouen : P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000 ; A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, P.U.S.S., Toulouse, 1996, pp. 123-133 ; A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.*, 2007, pp. 1800-1804. La critique est également ancienne en droit comparé : voir par exemple en Italie, A. Montel, « Considérations en matière de réforme de la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1936, pp. 637-648.

¹⁴¹⁵ P. Malaurie, « L'homme, le temps et le droit de la prescription civile », in *Etudes offertes à Philippe Malinvaud*, Litec, Paris, 2007, pp. 393-396, spéc. p. 396.

¹⁴¹⁶ En Belgique, voir par exemple la refonte partielle réalisée par la loi du 10 juin 1998, P. Jadoul, « L'évolution de la prescription en droit civil », in P. Gérard, F. Ost et M. Van de Kerchove (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 748-766.

Voir aussi, B. Fauvarque-Cosson, « Aspects de droit comparé de la prescription », P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 45-65 ; F.-X. Licari, « Le nouveau droit français de la prescription extinctive à la lumière d'expériences étrangères récentes ou en gestation (Louisiane, Allemagne, Israël) », *R.I.D.C.*, 2009, pp. 739-784.

¹⁴¹⁷ En Allemagne, voir, J. Bauberris, « Le nouveau droit allemand de la prescription (dans le B.G.B.) », *R.I.D.C.*, 2002, pp. 1023-1031 ; Y. Levano, « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *R.I.D.C.*, 2004, pp. 947-958 ; F. Limbach, « La prescription extinctive en droit allemand », *D.*, 2008, pp. 2535-2550 ; F. Limbach, « Droit français et droit allemand de la prescription : zones de lumières et zones d'ombre », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 105-109.

¹⁴¹⁸ Sur cette question, voir B. Fauvarque-Cosson, « Variations sur le processus d'harmonisation du droit à travers l'exemple de la prescription extinctive », *R.D.C.*, 2004, pp. 801-814 ; J. Sénéchal, « La loi française en matière civile et l'objectif communautaire d'un droit européen des contrats plus cohérent : concordance ou dissonance ? », *R.D.C.*, 2008, pp. 1472-1489 ; C. Witz, « La prescription extinctive dans les instruments d'uniformisation du droit », *Revue Lamy. Droit des affaires*, n°42, 2009, pp. 97-100.

502. Quels étaient les principaux objectifs poursuivis par la loi du 17 juin 2008 ? Selon les rédacteurs de l'avant-projet Catala, corroboré sur ce point par les travaux parlementaires¹⁴¹⁹, trois axes ont guidé la réflexion des protagonistes. Il convenait tout d'abord de raccourcir l'excessive durée du délai de prescription de droit commun ayant pour conséquence « *la stagnation de l'activité humaine* »¹⁴²⁰. Il fallait ensuite réduire le nombre de délais spéciaux dont le pullulement avait été pointé du doigt par la Cour de cassation lors d'un rapport annuel qui n'en dénombrait pas moins de deux cent cinquante¹⁴²¹ ! Il était enfin nécessaire de simplifier le régime de la prescription pour que le justiciable puisse mieux l'appréhender mais aussi mieux la distinguer des délais de forclusion ou d'autres délais de procédure.

2. Les résultats de la réforme

503. Les objectifs ont-ils été atteints ? S'il est encore un peu tôt pour se prononcer de manière générale, il faut noter que la doctrine a accueilli cette réforme avec beaucoup de circonspection¹⁴²². Il semblerait que la loi soit parvenue à un résultat en demi-teinte.

504. La prescription a été mise en conformité avec l'accélération de la vie juridique. Si, dans un souci d'harmonisation européenne, l'avant-projet de réforme Catala préconisait de retenir une durée de trois ans identique au droit allemand, aux *Principes de Droit Européen des Contrats* et aux *Principes Unidroits*¹⁴²³, le législateur lui a préféré un délai de droit commun de cinq ans désormais prévu à l'article 2224 du Code civil. Certains y voient une avancée pour la justice, d'autres un danger pour la sécurité juridique¹⁴²⁴.

¹⁴¹⁹ Voir J.-J. Hyest, Rapport n°432 (2006-2007) présenté au Sénat, pp. 4-5.

¹⁴²⁰ P. Malaurie, « Exposé des motifs. Titre XX », in P. Catala (dir.), *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, La documentation française, Paris, 2006, 208 p., spéc. p. 193.

¹⁴²¹ Cour de cassation, *Rapport annuel 2004. La vérité*, La Documentation française, Paris, 2006, 459 p., spéc. p. 11.

¹⁴²² A propos de la méthode ayant conduit à la proposition de loi, voir l'analyse très critique de M. Mignot, « La proposition de loi portant réforme de la prescription en matière civile : une nouvelle application du droit de ne pas payer ses dettes ? », préc., p. 6 : « *Il semble que la proposition passe à côté de l'essentiel. Elle ne réalise aucun progrès de la science juridique : il n'en ressort aucune conception claire de la nature de la prescription, ni de son fondement. Cela tient sans doute à la méthode utilisée pour réformer et à la volonté de progresser rapidement. Il en résulte une proposition déséquilibrée qui fait la part belle à la sécurité contre la justice et au débiteur contre le créancier* ». Voir, résumant les critiques négatives des commentateurs de la loi du 17 juin 2008, P. Malaurie, « La réforme de la prescription civile », *J.C.P. G.*, 2009, I, 134, pp. 15-19, spéc. p. 15.

¹⁴²³ P. Malaurie, « Exposé des motifs. Titre XX », préc., p. 195.

¹⁴²⁴ En ce sens, M. Mignot, « La proposition de loi portant réforme de la prescription en matière civile : une nouvelle application du droit de ne pas payer ses dettes ? », *L.P.A.*, 26 février 2008, n°41, pp. 6-11, spéc. p. 6.

505. Outre cet abrègement, deux apports principaux concernent ce nouveau délai de droit commun. L'article 2224 fixe désormais le point de départ du délai, contrairement à l'ancien article 2262 qui était muet sur cette question. Il revenait donc à la jurisprudence de dégager les principes applicables. La Cour de cassation considérait que le délai commençait à courir au jour où le créancier avait connaissance de son droit¹⁴²⁵. Cette ligne a partiellement été reprise par le législateur. Le délai court désormais « *à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». Est ainsi prévu un point de départ du délai qualifié de « *glissant* »¹⁴²⁶, ou « *flottant* »¹⁴²⁷, car il est subjectif. Cependant, les problèmes de preuve incitent la jurisprudence à objectiver le point de départ. Le débiteur aura en effet des difficultés à avancer que le créancier aurait dû avoir connaissance des faits à telle date¹⁴²⁸. Par ailleurs, le nouvel article 2232 du Code civil crée un délai butoir limitant les délais de prescription à une durée maximale de vingt ans¹⁴²⁹. Son alinéa 1 dispose que « *le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit* ». L'alinéa 2 fixe les cas dans lesquels ce délai ne s'applique pas. Cette règle est « *destinée à éviter un étirement excessif de la prescription* »¹⁴³⁰, notamment en raison de son point de départ glissant, et paraît de ce fait « *être un gage de sécurité évitant la remise en cause tardive des situations de fait* »¹⁴³¹.

506. Un élément est resté inchangé. Il s'agit du maintien, hier critiqué¹⁴³² et aujourd'hui déploré¹⁴³³, d'innombrables délais spéciaux. J. François en conclut que « *l'atomisation des*

¹⁴²⁵ Voir déjà, C. cass., civ., 21 octobre 1908 ; S., 1908, I, p. 449.

¹⁴²⁶ M. Mignot, « Réforme de la prescription : le point de départ du délai », *Deffrénois*, 2009, article 38896. Cette critique du point de départ subjectif avait déjà été émise avant même l'adoption de la réforme. Voir A. Ballot-Léna, « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », *L.P.A.*, 7 décembre 2007, n°245, pp. 5-16.

¹⁴²⁷ P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12^{ème} éd., 760 p., spéc. p. 700.

¹⁴²⁸ Voir C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *J.C.P. N.*, 2009, 1118, pp. 24-46, spéc. pp. 30-32.

¹⁴²⁹ Sur les aspects européens de cette question, voir M. Mignot, « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », *Gaz. Pal.*, Doc, I, n°56-57, pp. 2-10.

¹⁴³⁰ J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2011, 7^{ème} éd., 589 p., spéc. p. 447.

¹⁴³¹ *Ibidem*. Toutefois, ce nouveau délai n'est pas sans présenter plusieurs inconvénients. Voir *infra* n°901-906.

¹⁴³² M. Behar-Touchais, « Le foisonnement des délais », préc.

¹⁴³³ Voir V. Lasserre-Kiesow, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *R.D.C.*, 2008, pp. 1449-1468, spéc. p. 1465 : « *Le législateur n'a pas su mettre fin à la complexité qui caractérise le droit de la prescription et notamment la multiplication des délais. Une réforme complète et cohérente eût exigé de convaincre les partenaires sociaux et les opérateurs économiques et de triompher des corporatismes* ». Voir également, A. Guégan, « La nouvelle durée de la prescription : unité ou

délais semble irrémédiablement consommée »¹⁴³⁴. Outre la subsistance de plusieurs délais légaux, l'élargissement de l'aménagement conventionnel de la prescription prévu à l'article 2254 du Code civil¹⁴³⁵ risque de multiplier le nombre de délais.

507. Si l'on peut concéder à J.-F. Krieg, « *qu'à défaut d'unification des délais, la réforme met en place un régime rénové et empreint d'équité* »¹⁴³⁶, les conclusions sur la portée de cette réforme en droit civil restent néanmoins mitigées. Qu'en est-il en droit public ? Un constat plus pessimiste paraît s'imposer en raison d'une zone d'ombre créée par la loi de 2008 sur les règles de prescription que le juge administratif devra désormais utiliser.

B. LES IMPLICATIONS DE LA LOI DU 17 JUIN 2008 SUR LE DROIT PUBLIC

508. Alors que les travaux universitaires et parlementaires avaient explicitement circonscrit le champ de leur recherche au droit civil¹⁴³⁷, le droit public a tout de même été touché par la réforme. Il est toutefois saisissant de constater que les implications les plus importantes sont implicites (1) alors que les apparentes demeurent de moindre portée (2). Cependant, toutes participent à une autonomisation de la prescription.

1. Une modification implicite conséquente : l'oubli de l'ancien article 2227 du Code civil

509. Dans l'esprit des rédacteurs de la loi de 2008, la réforme ne devait pas modifier de manière importante l'édifice administratif de la prescription. C'est pourquoi fut écarté un article de la proposition de loi initiale portant de quatre à cinq ans le délai de la prescription

pluralité ? », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 11-24, spéc. pp. 19-24.

¹⁴³⁴ J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 539 p., spéc. p. 154.

¹⁴³⁵ Voir L. Leveneur, « La faculté d'aménagement de la prescription en matière civile », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 65-77 ; L. Leveneur, « Le nouvel article 2254 du Code civil », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2009, pp. 281-295. Voir *infra* n°667-671.

¹⁴³⁶ J.-F. Kriegk, « La réforme de la prescription des obligations », *Revue Lamy. Droit civil*, 2009, n°58, pp. 9-18, spéc. p. 9. Dans un sens également positif, voir N. Fricero, « La nouvelle prescription : entre sécurité et modernité », *Revue Lamy. Droit civil*, 2008, n°52, pp. 6-10, spéc. p. 6 : « la loi du 17 juin de 2008 remplace le chaos législatif de la prescription par un système cohérent, sécurisé et simplifié, et intègre les exigences européennes ».

¹⁴³⁷ Voir P. Malaurie, « Exposés des motifs. Titre XX », préc., p. 194 : « Il a été jugé utile d'écarter de l'avant-projet le droit pénal, la procédure civile, les voies d'exécution, le droit cambiaire, ceux des procédures collectives, de la famille, des successions et des régimes matrimoniaux, qui ont chacun des délais dont le particularisme est marqué... ». Il eut été possible d'ajouter le droit public à cette liste non exhaustive.

des dettes publiques prévue par la loi du 31 décembre 1968. Les parlementaires ont considéré qu'un tel changement « *suppos[ait] de revoir l'ensemble du régime de cette prescription qui présente des particularités fortes* »¹⁴³⁸. A chaque réforme suffit sa peine ; cette entreprise a donc été rejetée.

510. Pourtant et contre toute attente, le texte a supprimé le principe de l'application des prescriptions privées à l'administration. Cette modification de taille montre que « *contre les apparences, le texte n'a été précédé par aucune réflexion véritable* »¹⁴³⁹. En effet, au départ du processus législatif, l'article 8 de la proposition de loi présentée par le sénateur J.-J. Hyest et adoptée le 21 novembre 2007 par le Sénat¹⁴⁴⁰ toilettait l'article 2227 du Code civil en le reformulant de la manière suivante : « *l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* »¹⁴⁴¹. Il procédait à la reprise de la jurisprudence qui, par souci d'adaptation à l'évolution des échelons territoriaux, avait étendu l'application de cette disposition aux départements¹⁴⁴² et aux régions. Cependant, « *par le plus grand des mystères* »¹⁴⁴³, les travaux préparatoires étant muets sur ce point, l'article 2227 du Code civil fut purement et simplement abrogé lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale¹⁴⁴⁴, sans qu'aucune disposition de substitution ne soit adoptée. La Sénat ne le rétablit pas lors de la seconde lecture¹⁴⁴⁵ et la loi fut définitivement votée en ces termes. Par conséquent, comme le souligne B. Plessix, « *la loi du 17 juin 2008 opère un bouleversement passé à ce jour totalement inaperçu : en matière de prescription extinctive, le droit commun applicable aux personnes publiques n'est plus le Code civil* »¹⁴⁴⁶. En d'autres termes, en déliant le juge administratif des dispositions du Code civil, la loi consacre une véritable autonomie du droit public de la prescription¹⁴⁴⁷.

¹⁴³⁸ L. Béteille, Rapport n°83 (2007/2008) présenté au Sénat, p. 22.

¹⁴³⁹ M. Mignot, « La proposition de loi portant réforme de la prescription en matière civile : une nouvelle application du droit de ne pas payer ses dettes ? », préc., p. 6.

¹⁴⁴⁰ Voir J.-J. Hyest, Rapport n°432 (2006-2007) présenté au Sénat, p. 17.

¹⁴⁴¹ Nous soulignons les modifications proposées.

¹⁴⁴² Voir par exemple C.A.A. Nancy, 23 juillet 1991, *Association "Villages d'enfants S.O.S. de France" c/ Département du Nord*, préc. ; en matière contractuelle, C.A.A. Bordeaux 27 juin 2006, *S.C.I. Izon-Libourne*, Req. n°04BX01474.

¹⁴⁴³ B. Plessix, « La réforme de la prescription civile et le droit administratif », préc., p. 1224.

¹⁴⁴⁴ Voir E. Blessig, Rapport n°847 (2007/2008) présenté à l'Assemblée nationale.

¹⁴⁴⁵ Voir L. Béteille, Rapport n°358 (2007/2008) présenté au Sénat.

¹⁴⁴⁶ B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1223.

¹⁴⁴⁷ Voir infra§2 B, 1)

511. Si cette suppression de l'article 2227 du Code civil est la mesure clé de la réforme pour la matière administrative, d'autres dispositions consacrent de manière disparate une autonomie claire de certaines prescriptions.

2. *Les modifications explicites incidentes*

512. L'objectif premier de la réforme était de remettre la matière civile en ordre. En droit public, la loi vient seulement édicter de façon éparse quelques délais spécifiques. De manière générale, les dispositions de la loi du 17 juin 2008 relatives à la matière administrative n'ont pas soulevé de difficultés particulières et leur adoption ne modifie que peu l'état du droit (b). La question a paru plus délicate en ce qui concerne plus spécifiquement le droit de l'environnement (a).

a) Le domaine environnemental

513. Dans ce domaine sensible à l'évolution sociale, le législateur a décidé de prévoir un délai dérogatoire pour certains dommages environnementaux¹⁴⁴⁸. L'article 14 de la loi a ainsi complété le Code de l'environnement en ajoutant un nouvel article L. 152-1 disposant que « *les obligations financières liées à la réparation des dommages causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités régis par le présent code se prescrivent par trente ans à compter du fait générateur du dommage* ». Cette nouvelle disposition doit aujourd'hui être combinée avec les termes résultant de l'intervention ultérieure de la loi du 1^{er} août 2008¹⁴⁴⁹ transposant la directive n°2004/35/C.E. du 21 avril 2004¹⁴⁵⁰ sur la responsabilité environnementale, et avec la jurisprudence *Alusuisse Lonza-France*¹⁴⁵¹ du Conseil d'Etat.

¹⁴⁴⁸ Sur cet aspect de la réforme, voir P. Billet, « Prescription des obligations financières liées à la réparation des atteintes à l'environnement : les affres du temps », *J.C.P. A.*, 2008, 697, pp. 7-10 ; M. Boutonnet, « Réforme de la prescription civile et responsabilité civile environnementale », *Environnement et développement durable*, 2008, n°11, étude 14 ; G.-J. Martin, « Prescription et droit de l'environnement », *R.D.C.*, 2008, pp. 1468-1472 ; M.-P. Camproux-Duffrène, « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 45-49. Voir également, P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », in C. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, pp. 193-206.

¹⁴⁴⁹ Loi n°2008-757 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, *J.O.R.F.* du 2 août 2008, p. 12361.

¹⁴⁵⁰ Directive n°2004/35/C.E. du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.U.E.* du 30 avril 2004, n° L. 143, p. 56.

¹⁴⁵¹ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *L.P.A.*, 23 septembre 2005, n°190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *J.C.P. A.*, 2006, 1014, note D. Kokoroko ; *R.F.D.A.*, 2005, p. 375, note B. Plessix ; *D.*, 2005, p. 3077, note B. Quiriny ; *J.C.P. G.*, 2006, II, 10001, note F.-G. Trébulle.

Toutes deux fixent des délais de prescription dont le champ d'application est plus ou moins concordant avec celui du nouvel article L. 152-1 du Code de l'environnement¹⁴⁵².

514. Devant les Chambres, c'est la question du point de départ du délai qui a focalisé l'attention. Si un délai rallongé a fait l'unanimité au regard de la spécificité de la responsabilité environnementale¹⁴⁵³, son point de départ a été plus discuté. Il est désormais dérogatoire puisque le délai commence à courir, non pas lorsque le créancier a eu connaissance du fait générateur mais au jour de la survenance de celui-ci. *De facto*, il a été dénoncé par les associations et les juristes spécialisés en droit de l'environnement comme inadapté à la finalité protectrice de ce droit « *en raison de la longueur des processus de pollution et du temps s'écoulant entre l'évènement à l'origine du dommage et la découverte du dommage ou encore en raison de l'ignorance de faits polluants ou au contraire de la dissimulation d'un enfouissement de déchets* »¹⁴⁵⁴. P. Billet a ainsi attiré l'attention sur le poids de « *l'action des lobbyings industriels* »¹⁴⁵⁵. Les débats parlementaires laissent transparaître cette influence. Alors que la proposition de loi étudiée au Sénat avait prévu ce point de départ spécifique, un amendement visant à restaurer un point de départ différé avait été déposé lors de la discussion devant l'Assemblée nationale en arguant du fait que des dommages causés à l'environnement pourront être prescrits avant même que l'on ait pu les constater¹⁴⁵⁶. Cet amendement fut néanmoins rejeté sur un fondement juridique discutable. Les députés se sont appuyés sur l'article 17 de la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale – non encore transposée à l'époque – prévoyant que « *la présente directive ne s'applique pas aux dommages lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, évènement ou incident ayant donné lieu à ceux-ci* ». Ce délai, aujourd'hui fixé par l'article L. 161-4 du Code de l'environnement, n'a toutefois pas le même champ d'application que l'article L. 152-1 du même code. Le délai issu de la directive vise seulement certaines obligations de réparation résultant d'atteintes à l'environnement telles que les contaminations des sols, les affections graves à l'état écologique ou chimiques des eaux, etc.

¹⁴⁵² Voir *infra* n°543-544.

¹⁴⁵³ Sur cette question voir F.-G. Trébulle, « Les fonctions de la responsabilité environnementale », in C. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, pp. 18-43 ; M. Deguerge, « Le sens de la responsabilité environnementale », in *Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo. Terres du Droit*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 573-587.

¹⁴⁵⁴ M.-P. Camproux-Duffrène, « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », préc., p. 46.

¹⁴⁵⁵ P. Billet, « Prescription des obligations financières liées à la réparation des atteintes à l'environnement : les affres du temps », *J.C.P. A.*, 2008, 697, spéc. p. 10.

¹⁴⁵⁶ Voir E. Blessig, Rapport n°847 (2007/2008) présenté à l'Assemblée nationale, pp. 68-69.

L'article L. 152-1 était libre de renvoyer au point de départ de droit commun fixé à l'article 2224 du Code civil, satisfaisant mieux les exigences du service public de protection de l'environnement.

515. Ces critiques ont été prises en compte par la commission dirigée par Y. Jégouzo ayant travaillé sur la réparation du préjudice écologique. Le rapport remis au ministre de la Justice le 17 septembre 2013 préconise ainsi de modifier à nouveau les règles de prescription en droit de l'environnement¹⁴⁵⁷. Il est proposé d'insérer un nouvel article 2226-1 au sein du Code civil rédigé comme suit : « *L'action en responsabilité tendant à l'indemnisation des préjudices réparables en vertu du titre IV ter du présent code, se prescrit par dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du dommage causé à l'environnement* ». Le point de départ du délai serait donc identique à celui de droit commun de l'article 2224 du Code civil et, en contrepartie, sa durée du délai serait réduite à dix ans, s'alignant ainsi sur la prescription de la réparation des dommages corporels (article 2226 du Code civil). Outre le domaine environnemental, trois articles de la loi du 17 juin 2008 modifient directement le droit public.

b) Les autres domaines

516. L'article 16 de la loi de 2008 apporte une modification au droit de la fonction publique en créant un nouvel article 7 bis dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires¹⁴⁵⁸. Cette disposition ne fait que reprendre littéralement le nouvel article L. 1134-5 du Code du travail disposant que « *l'action en réparation du préjudice résultant d'une discrimination se prescrit par cinq ans à compter de la révélation de la discrimination* ». Ce dernier article revient néanmoins sur la jurisprudence de la Cour de cassation qui avait toujours considéré, alors même que le litige portait sur des salaires, que le délai de prescription était trentenaire et non quinquennal¹⁴⁵⁹. Les juridictions administratives, compétentes pour juger les litiges opposant les agents travaillant dans des entreprises dont la forme juridique a été privatisée, suivaient exactement la même position¹⁴⁶⁰. En revanche, les

¹⁴⁵⁷ Voir le rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des sceaux, Y. Jégouzo (dir.), *Pour la réparation du préjudice écologique*, 17 septembre 2013, 81 p., spéc. p. 34.

¹⁴⁵⁸ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. *Loi dite loi Le Pors*, *J.O.R.F.* du 14 juillet 1983, p. 2174.

¹⁴⁵⁹ C. cass., soc., 15 mars 2005, *Bull. civ.*, V, n°86 ; *Dr. soc.*, 2005, p. 827, obs. C. Radé.

¹⁴⁶⁰ Voir à propos de litige concernant La Poste, C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *Gisèle A.*, Req. n°10MA03517, inédit ; C.A.A. Lyon, 10 janvier 2012, *Rachid A.*, Req. n°10MA03517, inédit ; C.A.A. Marseille, 29 novembre

agents publics travaillant pour des personnes publiques étaient soumis au délai de prescription quadriennal de la loi du 3 décembre 1968¹⁴⁶¹. Le point de départ prévu par le nouvel article L. 1134-5 du Code du travail est toutefois reporté au jour de la révélation de la discrimination. Cette mesure est « destinée à compenser le choix d'une prescription courte, redoutée par les syndicats et la Haute autorité de lutte contre les discriminations »¹⁴⁶². La disposition spécifique au droit public évitera que le juge administratif n'ait à créer un critiquable « principe dont s'inspire le Code du travail », particulièrement coutumier de cette technique en droit de la fonction publique¹⁴⁶³, pour étendre le jeu de cette prescription aux agents publics.

517. Ensuite, l'article 20 de la loi de 2008 apporte deux retouches au droit de la santé. L'article 1126-7 du Code de la santé prévoit désormais que « par dérogation à l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, le tribunal de grande instance est seul compétent pour statuer sur toute action en indemnisation des dommages résultant d'une recherche biomédicale ; cette action se prescrit dans les conditions prévues à l'article 2226 du code civil »¹⁴⁶⁴. La loi a simplement remplacé la référence à l'ancien article 2270-1 du Code civil par un renvoi au nouvel article 2226 du même Code. Celui-ci fixe un délai spécial de dix ans – resté inchangé – pour la réparation du préjudice corporel courant à compter de la consolidation du dommage¹⁴⁶⁵. La seconde retouche concerne l'article 1142-28 du Code de la

2011, Frédéric A., Req. n°10MA03516, inédit ; C.A.A. Marseille, 3 novembre 2011, Mme C. A., Req. n°09MA02944, inédit ; C.A.A. Lyon, 29 mars 2011, Bernard A., Req. n° 09LY02307, inédit: « Considérant que l'action de M. A tendant à la réparation des préjudices résultant d'un blocage de sa carrière dans un corps de reclassement, en raison des fautes commises tant par La Poste que par l'Etat, ainsi que d'une discrimination, n'est pas soumise au délai de prescription fixé par les dispositions précitées de l'article 2277 du code civil qui, si elles s'appliquent aux actions relatives aux rémunérations, des agents publics notamment, ne s'appliquent pas à celles tendant à la réparation de préjudices, sans lien avec un paiement périodique, de la nature de ceux dont M. A demande l'indemnisation à raison des fautes qu'il invoque ; que, dès lors, La Poste ne peut utilement opposer à ladite action la prescription quinquennale prévue par les dispositions de l'article 2277 du code civil dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008 ».

¹⁴⁶¹ Sur ce point, voir V. Delnaud, « Prescription et discrimination », *D.*, 2008, pp. 2533-2534.

¹⁴⁶² B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1222.

¹⁴⁶³ Sur cette question, voir C.-A. Garbar, « Principes du droit du travail : une nouvelle étape vers la banalisation du droit applicable aux personnels des entreprises à statut ? (Quelques remarques sur l'arrêt Berton) », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 119-145 ; A. Ondoua, « Les principes généraux du droit relatifs au droit de la fonction publique », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 777-791. Voir également, sur les différentes techniques d'application du Code du travail aux personnes publiques, A. Courrèges, F. Melleray et C. Maugué, « Code du travail et personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 855-860, spéc. p. 857-858.

¹⁴⁶⁴ Pour un exemple d'action ne résultant pas de recherches biomédicales, et relevant par conséquent de la compétence du juge administratif, voir C.A.A. Paris, 28 juin 2007, Jaegle, Req. n°03PA02197, inédit.

¹⁴⁶⁵ Article 2226 du Code civil : « L'action en responsabilité née à raison d'un événement ayant entraîné un dommage corporel, engagée par la victime directe ou indirecte des préjudices qui en résultent, se prescrit par dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé ».

santé publique. Celui-ci prescrit par dix ans à compter de la consolidation du dommage, les « actions tendant à mettre en cause la responsabilité des professionnels de santé ou des établissements de santé publics ou privés à l'occasion d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins ». Un nouvel alinéa a été ajouté pour exclure l'application du délai butoir de vingt ans prévu à l'article 2232 du Code civil¹⁴⁶⁶.

518. Enfin, une dernière modification a été introduite dans le Code général de la propriété des personnes publiques. L'article L. 2321-4 de ce code prévoit désormais une prescription quinquennale autonome puisque « les produits et redevances du domaine public ou privé d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 se prescrivent par cinq ans, quel que soit leur mode de fixation »¹⁴⁶⁷. Antérieurement à la réforme, celui-ci renvoyait explicitement à l'ancien article 2277 du Code civil établissant une prescription quinquennale abrégée. La suppression de la référence au Code civil peut s'interpréter de deux manières. Pour B. Plessix, l'absence de renvoi au Code civil s'explique par le fait que « le délai quinquennal était hier dérogatoire mais rejoint désormais le droit commun, ce qui dispense du renvoi à un article spécifique du Code ». Dans cette hypothèse, le droit civil reste applicable par principe aux redevances domaniales. A l'inverse, G. Eckert et J.-P. Kovar affirment que « s'il ne résulte aucune modification de la durée de prescription, la loi a cependant pour conséquence d'instaurer une nouvelle prescription de droit public là où antérieurement il était fait application des règles de droit privé »¹⁴⁶⁸. Cette prescription propre au droit public a d'ailleurs pour point de départ « la date à laquelle les produits et redevances sont devenus exigibles ». Cette seconde interprétation devrait prévaloir car l'abrogation de l'ancien article 2227 du Code civil redonne son autonomie au droit de la prescription. Dans le silence de la loi, il y a désormais lieu de considérer que le Code civil n'est plus par principe applicable.

519. Sur le fond, la loi ne modifie pas l'état antérieur du droit. Elle reprend l'unification salubre des délais de prescription d'assiette des produits domaniaux pour l'ensemble des personnes publiques réalisée par l'ordonnance du 21 avril 2006 créant le Code général de la propriété des personnes publiques¹⁴⁶⁹. Depuis son entrée en vigueur, l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficient d'un délai de cinq ans pour demander le

¹⁴⁶⁶ Voir *infra* n°905.

¹⁴⁶⁷ Cette disposition concerne l'ensemble des redevances versées en contrepartie de l'occupation d'une propriété publique. Voir, par exemple, pour les concessions d'exploitation des mines, l'article L. 132-16 du Code minier.

¹⁴⁶⁸ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *préc.*, p. 32.

¹⁴⁶⁹ Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, *J.O.R.F.* du 22 avril 2006, p. 6024.

paiement des redevances et produits des occupants du domaine public ou privé, quel que soit leur mode de fixation. Le Code de 2006 avait ainsi mis fin à une jurisprudence nuancée. D'une part, sous l'empire du Code du domaine de l'Etat¹⁴⁷⁰, seules les redevances pour occupation du domaine de l'Etat se prescrivait par cinq ans. Par conséquent, les redevances pour occupation du domaine des établissements publics se prescrivait par trente ans en application de l'ancien article 2262 du Code civil¹⁴⁷¹. D'autre part, pour déterminer le délai de prescription applicable aux redevances de l'Etat, il convenait de s'assurer que leur paiement était demandé périodiquement, comme l'exigeait l'article 2277 du Code civil, et non en une seule fois au titre de plusieurs années d'occupation irrégulière. En cas de périodicité annuelle, la redevance entrait dans le champ d'application de l'ancien article 2277 du Code civil au titre des « *loyers et des fermages* »¹⁴⁷². A défaut, seul le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil s'appliquait¹⁴⁷³.

520. D'autres modifications portent sur des prescriptions particulières, sans pour autant que ces dernières soient propres au droit public. La réforme de 2008 a ainsi modifié le régime de la garantie décennale¹⁴⁷⁴. Son principal apport a été de déplacer le délai décennal au sein du chapitre relatif à la garantie des constructeurs dans le Code civil. L'article 2270 du Code civil a donc été abrogé et son contenu a été repris à l'article 1792-4 dudit code, ce qui obligera le juge à prendre formellement en compte cette nouvelle référence dans le cadre de la responsabilité des constructeurs en droit public¹⁴⁷⁵.

521. En définitive, la loi a consacré ponctuellement quelques dispositions en matière administrative. Mais le « grand chantier » de la prescription administrative résulte assurément de la suppression du principe de l'application des prescriptions privées résultant de

¹⁴⁷⁰ Voir article 48 du Code du domaine de l'Etat : « *Les redevances, droits et produits périodiques du domaine public ou privé de l'Etat, recouvrés par le service des domaines en vertu des lois, décrets, arrêtés généraux ou particuliers ou décisions administratives, suivant des tarifs uniformes ou variables, sont soumis à la prescription quinquennale édictée par l'article 2277 du code civil* ».

¹⁴⁷¹ C.E., 11 mars 2011, *Réseau ferré de France*, Req. n°342241, inédit.

¹⁴⁷² T.A. Lille, 27 mai 1997, *Eloidin*, *Rec. Tab.*, p. 752.

¹⁴⁷³ C.A.A. Marseille, 6 novembre 2008, *S.A.R.L. X-Grasse*, Req. n°06MA02526, inédit ; C.E., 29 octobre 2012, *Société S.A.N.E.F.*, Req. n°346610, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 2088, obs. M.-C. Montecler ; *J.C.P. A.*, 2012, 770, obs. A. Duranthon. La Cour de cassation adoptait pourtant une position inverse pour les indemnités compensatrices résultant d'une occupation irrégulière de propriété privée. Cette indemnité entre dans le champ d'application de l'ancien article 2277 du Code civil. Voir C. cass., 3^{ème} civ., 10 décembre 2008, *Société française de production et création audiovisuelles*, *Bull. civ.*, III, n°250.

¹⁴⁷⁴ Sur ce point, voir J.-P. Storck, « La réforme de la prescription civile : les aspects de droit de la construction », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 42-44 ; C. Charbonneau, « Incidence sur la réforme de la prescription civile en matière de construction », *Construction et urbanisme*, 2008, n°11, étude 13.

¹⁴⁷⁵ Voir infra

l'abrogation de l'article 2227 du Code civil. L'artisan en sera probablement le juge administratif et il devra alors répondre à une question qui n'a « rien de théorique »¹⁴⁷⁶ : Quel délai de droit commun doit être retenu en droit public ? Le manque de précisions de la loi du 17 juin 2008 a donné lieu à plusieurs reproches au regard de ces implications en droit public. Pour certains auteurs, « la réforme était censée simplifier la prescription civile et sécuriser les relations juridiques. L'objectif n'est pas atteint. Pire, elle risque de pousser le juge administratif à développer une prescription prétorienne autonome pour résoudre les litiges »¹⁴⁷⁷. Avant de se prononcer sur l'opportunité de laisser cette matière entre les mains du juge, il convient de s'interroger sur ce que pourrait être le contenu et la méthode de ce nouveau droit jurisprudentiel autonome de la prescription.

§ 2 – Les perspectives offertes au juge administratif par la loi du 17 juin 2008

522. Si le juge administratif doit construire un droit de la prescription rénové et adapté aux finalités de l'action administrative, il lui faudra peser les avantages et les inconvénients de la transposition d'une règle de droit privé (A). Chaque spécificité du service public en cause devra être prise en compte. Convendra-t-il de reproduire la règle de droit privé, ou au contraire d'amputer ou d'adapter l'une de ses facettes, voire d'ériger une règle qui n'a aucun équivalent dans les relations privées ? Le juge sera amené à choisir, au sein « d'un clavier très étendu »¹⁴⁷⁸, les instruments juridiques les plus appropriés au regard de la règle de droit privé à transposer ou de la règle nouvelle à créer (B).

A. LES DOMAINES POTENTIELLEMENT CONCERNES EN DROIT PUBLIC

523. La consécration de l'autonomie est l'occasion pour le juge de mesurer les spécificités de chaque prescription, afin d'accentuer plus ou moins la spécialité de la règle nouvelle. Les orientations de la jurisprudence pourront alors osciller entre rupture, par exemple en matière contractuelle (1), et continuité, comme dans la sphère de certaines obligations légales (2).

¹⁴⁷⁶ B. Plessix, « La réforme de la prescription extinctive et le droit administratif », préc.

¹⁴⁷⁷ C. Poudre, « Les prescriptions administratives », *Gazette des communes*, 24 août 2009, pp. 46-49, spéc. p. 48-49.

¹⁴⁷⁸ P. Wachsmann, « La jurisprudence administrative », préc., p. 574.

1. Une rupture envisageable : l'exemple des obligations conventionnelles

524. Sous l'empire du droit de la prescription antérieur à la loi du 17 juin 2008, le juge administratif appliquait littéralement les prescriptions du Code civil aux actions en nullité des contrats administratifs, sous réserve du champ d'application plus étendu de l'article 2262 du Code civil lié aux plus nombreux cas de nullités absolues¹⁴⁷⁹. Concernant l'exception de nullité, le juge s'est au contraire tourné vers une interprétation indépendante des dispositions de droit privé, renforçant la perpétuité de l'exception.

525. En fixant la durée du délai de droit commun à cinq ans, la réforme de la prescription civile a aligné les délais de prescription de l'action en nullité : quelle soit relative ou absolue, la durée est de cinq ans¹⁴⁸⁰. Le juge administratif, désormais délié du Code civil, continuera-t-il pour autant à recevoir les règles du nouveau titre XX du Code civil relatif à la prescription extinctive, alors que parallèlement l'autonomisation du contentieux des contrats administratifs est de plus en plus marquée (b). Cette question nécessite de rendre brièvement compte de l'ampleur du bouleversement actuel du contentieux des contrats administratifs (a).

a) Les mutations du contentieux de la formation du contrat administratif

526. Les recours en matière contractuelle ont profondément évolué sous l'influence conjuguée du législateur et du juge, guidés dans leurs choix par le droit communautaire¹⁴⁸¹. L'orientation générale est gouvernée par une meilleure prise en compte de la sécurité juridique des cocontractants de l'administration et des usagers des services publics, traduite par une « *mosaïque de recours différents dont chacun présente des spécificités* »¹⁴⁸². Outre les référés précontractuel et contractuel organisés par le législateur, deux voies de droit ont été élaborées de toutes pièces par le juge administratif¹⁴⁸³. Elles rénovent ainsi l'office du juge des contrats, permettant d'apprécier l'importance de l'irrégularité affectant le contrat. Il devra mettre en balance les intérêts résultant de la poursuite de l'exécution contractuelle,

¹⁴⁷⁹ Voir *supra* n°449-455.

¹⁴⁸⁰ Cependant les points de départ de chacun des délais prévus à l'article 1304 et 2224 du Code civil ne sont pas nécessairement concordant. Sur ce point, voir J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. L'acte juridique*, Sirey, coll. Universités, Paris, 2012, 15^{ème} éd., 524 p., spéc. pp. 344-345.

¹⁴⁸¹ Voir A. Ménéménis, « Un contentieux en pleine évolution », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 308-309.

¹⁴⁸² D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », *R.F.D.A.*, 2011, pp. 6-15.

¹⁴⁸³ Sur l'articulation de l'ensemble de ces recours, voir S. Braconnier, « L'autonomie contrastée du contentieux des contrats publics des affaires », *R.D.P.*, 2010, pp. 327-348 ; S. Braconnier, « Les recours ouverts aux tiers », *A.J.D.A.*, 2011, p. 314-319.

éventuellement accompagnée de mesures de régularisation, avec ceux consécutifs à une annulation partielle ou totale.

527. Sous cet angle, l'arrêt *Société Tropic travaux signalisation*¹⁴⁸⁴ a permis aux concurrents évincés lors de la passation d'un contrat administratif, d'exercer un recours de plein contentieux pour contester la validité du contrat. La Haute juridiction « propose au juge du contrat une gamme de pouvoirs destinés à le mettre à même de respecter le principe de légalité sans compromettre la sécurité juridique générale »¹⁴⁸⁵. Selon cet arrêt, il « lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité éventuellement commise, soit de prononcer la résiliation du contrat ou de modifier certaines de ses clauses, soit de décider de la poursuite de son exécution, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation par la collectivité contractante, soit d'accorder des indemnisations en réparation des droits lésés, soit enfin, après avoir vérifié si l'annulation du contrat ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits des cocontractants, d'annuler totalement ou partiellement, le cas échéant avec un effet différé, le contrat ».

528. L'arrêt *Commune de Béziers*¹⁴⁸⁶, a ensuite créé au profit des parties, un recours en contestation de validité contractuelle ou « en déclaration de nullité »¹⁴⁸⁷. A l'ancienne action en nullité héritée du droit privé, a été substitué un nouveau recours de plein contentieux en contestation de validité contractuelle ouvert aux parties. Ce changement sémantique, traduit dans l'arrêt par le remplacement du terme de « nullité » par celui « d'annulation », consacre le nouveau rôle plus actif du juge du contrat¹⁴⁸⁸. Il s'agit désormais de déclarer « l'existence d'un vice, et non la sanction que l'ordre juridique impute à l'irrégularité, cette sanction étant justement prononcée par le juge et non préexistante à son intervention »¹⁴⁸⁹. Le juge n'est plus contraint de se cantonner à une logique binaire, impliquant un choix entre nullité ou

¹⁴⁸⁴ C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, Rec., p. 360 ; G.A.J.A., 19^{ème} éd., 2013, n°113 ; R.F.D.A., 2007, p. 696, concl. D. Casas, p. 917, note F. Moderne, p. 923, note D. Pouyaud, p. 935, note M. Canedo-Paris ; A.J.D.A., 2007, p. 1577, chron. F. Lenica et J. Boucher ; R.J.E.P./C.J.E.G., n°646, 2007, dossier 1, note P. Delvolvé ; R.D.P., 2007, p. 1383, note F. Melleray.

¹⁴⁸⁵ C. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, P.U.F., coll. Thémis, 2011, 3^{ème} éd., 640 p., spéc. p. 585.

¹⁴⁸⁶ C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, préc.

¹⁴⁸⁷ C. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, préc., p. 565.

¹⁴⁸⁸ Voir A. Ménéménis, « Le juge administratif du contrat : fragments pour un portrait », R.J.E.P., 2011, étude 1, pp. 3-9 ; E. Glaser, « Les habits neufs du juge du contrat », A.J.D.A., 2011, pp. 310-313.

¹⁴⁸⁹ J.-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », R.F.D.A., 2010, p. 1089-1113, spéc. p. 1093.

maintien du contrat¹⁴⁹⁰. En décidant de l'annulation, et non plus en la constatant comme un état originel de l'acte, il « *peut faire application de l'idée de proportionnalité, notamment en retenant plus ou moins largement le droit d'action, en fonction des règles enfreintes et de la personne du demandeur* »¹⁴⁹¹.

529. Les nouveaux pouvoirs reconnus ne sont pas sans rappeler ceux dont il bénéficie dans le cadre du recours ouvert aux concurrents évincés. Le Conseil d'Etat déclare que « *les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie* ». Tout d'abord, « *il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui* ». Ensuite, « *il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation* ».

530. Ces innovations jurisprudentielles ne sont pas sans rappeler le vœu émis par G. Jèze au début du siècle dernier, exhortant la doctrine et le juge à répudier les conceptions civilistes pour résoudre les problèmes de droit public¹⁴⁹². La remarque peut être poursuivie dans le

¹⁴⁹⁰La jurisprudence *Béziers I* est reçue de manière nuancée par la Cour de cassation, lorsqu'elle apprécie la régularité d'un contrat de droit privé passé par l'administration. (C. cass., civ. 1^{ère}, 16 janvier 2013, *Société L'Alleixoise c/ Commune de Portes-lès-Valence*, Req. n°11.27837, à publier ; A.J.D.A., 2013, p. 1226, note P. Cassia ; J.C.P. A., 2013, 2097, note E. Langelier ; C.M.P., 2013, n°3, comm. 85, note M. Ubaud-Bergeron ; R.F.D.A., 2013, p. 541, note B. Plessix). Elle applique toutefois les principes dégagés dans l'arrêt *Commune de Béziers* sur le fondement de la décision du Tribunal des conflits S.C.E.A. *du Chêneau* (T.C., 17 octobre 2011, S.C.E.A. *du Chêneau*, Rec., p. 698 ; A.J.D.A., 2012, p. 27, chron. M. Guyomar et X. Domino ; G.A.J.A., 2013, 19^{ème} éd., n°117. Voir, C. cass., 1^{ère} civ. 24 avril 2013, *Communes de Sancoins c/ Société Les Fils de Madame Géraud*, Req. n° 12-18180, Bull. civ., I, à paraître ; A.J.D.A., 2013, p. 1630, note J.-D. Dreyfus.

¹⁴⁹¹ L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., coll. Manuel, 2012, 8^{ème} éd., 798 p., spéc. p. 216.

¹⁴⁹² L'auteur estimait qu'« *il y a de sérieux progrès à réaliser. Maintenant que l'on est de plus en plus convaincu qu'à des problèmes entièrement différents de ceux du droit civil correspondent et doivent correspondre des théories différentes de celles du droit privé, il conviendrait d'adopter une terminologie moins déféctueuse* » (G. Jèze, « De l'utilité pratique des études théoriques de la jurisprudence pour l'élaboration et le développement

domaine de la prescription contractuelle. Les transformations du contentieux des contrats, combinées à la réforme de la prescription civile, renforcent les interrogations sur les futurs choix jurisprudentiels. N'est-ce pas l'occasion de rompre définitivement avec l'héritage civiliste du contrat, du moins dans la sphère du contentieux, en raison de l'intérêt général véhiculé par cet instrument de l'action administrative¹⁴⁹³ ? La première pierre apportée à l'édifice pourrait concerner la question du délai d'action en contestation de validité et, plus encore, celle de la perpétuité de l'exception.

b) L'encadrement temporel de l'action et de l'exception de validité contractuelle

531. Postérieurement à la loi du printemps 2008, les deux questions préalablement mentionnées à propos de l'action en nullité devront être tranchées pour l'action en contestation de validité. Le juge devra fixer le délai de prescription de cette action (i) pour ensuite statuer sur l'opportunité de maintenir la perpétuité de la contestation de la validité par voie d'exception (ii).

i) *Quel délai pour la prescription de l'action en contestation de validité ouverte aux parties ?*

532. La principale interrogation est de savoir si la prescription de l'action en contestation de validité résultant de l'arrêt *Commune de Béziers* sera soumise au nouveau délai quinquennal de droit commun de l'article 2224 du Code civil. Cette question, non tranchée par l'arrêt ni par les conclusions du rapporteur public E. Glaser¹⁴⁹⁴, est susceptible de recevoir des réponses variées et opposées.

de la science du droit public. Rôle du théoricien dans l'examen des arrêts des tribunaux », *R.D.P.*, 1908, pp. 311-321, spéc. p. 319).

¹⁴⁹³ En ce sens D. Pouyaud, note sous C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, préc. : « *Le recours en nullité ouvert aux parties s'était bâti à partir du droit civil. Qu'il s'agisse des causes de nullité, de la distinction entre les nullités absolues et les nullités relatives, des délais de prescription de l'action en nullité, on retrouve toujours, au point de départ, le droit civil. Cependant, si l'idée de cet emprunt était toujours ancrée, il faut reconnaître que la jurisprudence récente ne permettait pas vraiment de confirmer la pérennité de ce modèle. L'arrêt Commune de Béziers, en ce qui concerne les pouvoirs du juge, s'éloigne de cet exemple pour se rapprocher des recours qui se sont développés récemment. Il s'inspire essentiellement de l'arrêt Tropic travaux signalisation qui, bien qu'il soit ouvert devant le juge du plein contentieux, ne s'est, quant à lui, en rien calqué sur le classique recours en nullité du droit civil. Entre ces deux pôles de référence on peut se demander si le premier l'emportera sur l'autre pour tous les aspects qui ne sont pas abordés dans l'arrêt Commune de Béziers, et ce qui, à terme, subsistera de l'ancien recours ouvert aux parties* ».

¹⁴⁹⁴ Voir E. Glaser, concl. sur C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, préc., p. 507 et p. 513.

533. A l'appui d'une réponse positive, on peut soutenir que le passage du délai trentenaire au délai quinquennal s'inscrit dans le sens de la jurisprudence administrative. Celle-ci a adopté un délai très court, deux mois, pour enfermer l'action en contestation de validité ouverte aux tiers depuis l'arrêt *Société Tropic travaux signalisation*. Plus encore, en raison du renforcement de l'impératif de sécurité juridique recherché par l'arrêt *Commune de Béziers*, certains auteurs verraient encore une longueur excessive dans un délai de prescription potentiellement quinquennal, même si les parties ont une meilleure maîtrise de la stabilité de la relation contractuelle que les différents tiers¹⁴⁹⁵. A l'inverse, si l'on s'attache aux exigences de la légalité contractuelle, ce délai de cinq ans peut apparaître trop court « *en raison des risques d'atteinte à l'intérêt général que comporte l'intangibilité d'un contrat dont l'objet ou les stipulations porteraient une atteinte grave à l'ordre public* »¹⁴⁹⁶. Le principe de prescription trentenaire dégagé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France*¹⁴⁹⁷, repris par la Cour administrative d'appel de Lyon dans l'arrêt *Société Prodith*¹⁴⁹⁸ à propos de la prescription contractuelle, pourrait servir de justification au maintien d'une prescription contractuelle particulièrement longue.

534. On pourrait également imaginer un délai variant selon la nature des vices affectant la validité du contrat, allant jusqu'à prévoir des hypothèses d'imprescriptibilité en cas d'illicéité du contenu du contrat¹⁴⁹⁹. Cette proposition semble toutefois peu concevable. D'une part, l'ancienne distinction des causes de nullité des contrats administratifs laissait une place prépondérante aux nullités absolues. Le nouveau recours en contestation de validité pourrait en faire abstraction dans la mesure où il met sur un pied d'égalité l'illicéité du contenu du contrat et les vices graves relatifs aux consentements des parties ; seuls ces deux vices semblent susceptibles d'entraîner l'annulation. Ce choix montre que les causes d'annulation d'un contrat administratif protégeant les parties, publiques ou privées, ont toujours une répercussion sur l'intérêt général¹⁵⁰⁰. D'autre part, même pour des vices d'une importance particulière résultant de l'objet illicite, telle la contractualisation du pouvoir de décision unilatérale, le juge l'enfermait dans le délai trentenaire. Le peu de litige relatifs à l'action en nullité témoigne du caractère opératoire d'un tel choix, suffisamment protecteur de la légalité.

¹⁴⁹⁵ D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », préc., p. 7 : « *Le fait que le recours émane des parties justifie un délai plus long, mais la différence semble excessive* ». Egalement D. Pouyaud, note sous C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, préc., p. 530.

¹⁴⁹⁶ J.-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », préc., p. 1094.

¹⁴⁹⁷ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

¹⁴⁹⁸ C.A.A. Lyon, 22 octobre 2009, *Société Prodith*, préc.

¹⁴⁹⁹ J.-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », préc., p. 1095.

¹⁵⁰⁰ En ce sens D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », préc., pp. 6-7.

535. Dans ce cas quelle durée retenir ? Comme l'exprimait J. Carbonnier, il faut avoir conscience que « *la coupe d'un délai peut toujours être jugée trop courte ou trop longue [...] car le temps des juristes n'échappe pas plus que celui des médecins au grand principe de la relativité* »¹⁵⁰¹. Le délai quinquennal paraît trop court et le délai trentenaire reste long, même en matière administrative. Un délai intermédiaire de dix ans est tout aussi concevable. En tout état de cause, la longueur du délai choisi devra tenir compte du maintien ou non du caractère perpétuel de l'exception de contestation de validité.

ii) *L'exception de la contestation de la validité du contrat doit-elle être perpétuelle ?*

536. Répondre à la question de savoir si la contestation de la validité du contrat par voie d'exception doit être perpétuelle, ne peut se faire sans relever que le juge ne dispose pas des mêmes pouvoirs et de la même marge d'appréciation de l'irrégularité dans un contentieux résultant d'une action en invalidité que dans celui résultant d'une exception. Dans ce dernier cas, l'arrêt *Commune de Béziers* rappelle que, « *lorsque les parties soumettent au juge un litige relatif à l'exécution du contrat qui les lie, il lui incombe en principe, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, de faire application du contrat. Toutefois, dans le cas seulement où il constate une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, il doit écarter le contrat et ne peut régler le litige sur le terrain contractuel* »¹⁵⁰². Le principe est donc celui de la poursuite des relations contractuelles. Par exception, le Conseil d'Etat impose au juge d'écarter le contrat s'il décèle une illicéité du contenu ou un vice d'une particulière gravité relatif au consentement des parties¹⁵⁰³.

537. Il faut ensuite distinguer entre la véritable exception d'invalidité et celle spécifique au droit administratif. Si le terme renvoie parfois à l'hypothèse civiliste d'une illégalité soulevée en défense par le cocontractant auquel l'exécution du contrat est demandée par voie judiciaire, il possède également « *une fonction offensive* »¹⁵⁰⁴. A la suite d'une mesure d'exécution prise par l'administration, telle qu'une mesure de résiliation unilatérale, il sera loisible au

¹⁵⁰¹ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription », préc., p. 171.

¹⁵⁰² Nous soulignons.

¹⁵⁰³ La formulation est en effet impérative : « *doit écarter le contrat* ».

¹⁵⁰⁴ J-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », préc., p. 1095.

cocontractant de faire valoir l'invalidité du contrat à l'appui du recours. Ce moyen est alors invoqué par le demandeur, et non par le défendeur, mais cette situation résulte simplement du pouvoir d'action d'office de l'administration. Dans ces deux situations, que pourrait-il advenir de la perpétuité de la nouvelle exception d'invalidité ?

538. Dans l'ancienne action en nullité, confrontée à la première hypothèse – celle de la « fausse exception » – le juge enfermait la demande du requérant dans les délais de prescription du Code civil¹⁵⁰⁵. L'économie générale de la nouvelle action en contestation de validité incite à proposer la même solution : prescrire « la fausse exception ». En effet, il est difficile d'admettre la perpétuité de l'exception invoquée par le cocontractant privé de l'administration, soulevée à l'appui d'une demande d'annulation d'une mesure d'exécution. Cela lui permettrait de contourner la prescription de l'action. Plutôt que d'agir par voie d'action, il préférerait sans doute attendre un contentieux de l'exécution pour soulever l'irrégularité du contrat et obtenir son annulation. Une telle situation ne satisfait pas réellement la sécurité des relations contractuelles ni l'intérêt général porté par le contrat. Lorsque l'exécution d'un contrat a perduré pendant de longues années, comme en matière de délégation de service public ou pour certains marchés publics, la situation de fait ainsi consolidée devrait l'emporter sur la légalité.

539. Toute autre est la question de la survie de la véritable exception d'invalidité. L'étude des méandres de la jurisprudence judiciaire a suffisamment rendu compte du problème¹⁵⁰⁶. L'état du droit public, sous l'empire de l'action en nullité et de la prescription dans ses dispositions antérieures à la loi de 2008, fluctuaient selon les cours administratives d'appel, seules juridictions à s'être prononcées. La perpétuité de l'exception semblait y jouer *a maxima* : après l'écoulement du délai de prescription de l'action, que le contrat soit exécuté ou non, l'exception demeurerait toujours possible. Ce souci d'assurer une stricte protection de la légalité détonne avec les orientations actuelles du droit des contrats administratifs.

540. A nouveau, la prescription de l'exception est envisageable. Pour écarter les éventuelles difficultés découlant de cette proposition, il faut distinguer deux hypothèses. La première concerne un contrat totalement ou partiellement exécuté. Admettre la survie de l'exception entraînerait la remise en cause des prestations de service public résultant de l'exécution

¹⁵⁰⁵ Voir *supra* n°477.

¹⁵⁰⁶ Voir *supra* n°477-479.

contractuelle dans la mesure où le juge prononce, lors d'un recours en contestation de validité, une annulation rétroactive. Une telle conséquence serait contraire à l'intérêt général car elle impliquerait la restitution des prestations accomplies, ce qui est d'ailleurs devenu pour partie impossible dans les contrats de droit privé. La Cour de cassation cantonne la prescription de l'exception aux hypothèses d'exécution totale du contrat, ou d'exécution partielle s'il est affecté d'une nullité relative, une nullité absolue permettant de soulever perpétuellement l'exception de nullité. L'apparent abandon de cette distinction depuis la création du recours en contestation de validité pourrait avoir pour conséquence d'écarter cette solution qui, en droit privé, « *ne paraît guère justifiée* »¹⁵⁰⁷. Comme le rappelle Y. Gaudemet, en droit public c'est « *une conception institutionnelle* »¹⁵⁰⁸ qui prévaut, faisant de l'instrument contractuel « *un acte juridique au service de l'action de l'administration comme l'est l'acte unilatéral, [alors que] le droit privé, saisissant le contrat comme un ensemble d'obligations, a une vision analytique qu'on pourrait presque dire "atomique"* »¹⁵⁰⁹. La prescription de l'exception de contestation de validité d'un contrat exécuté ou ayant reçu un commencement d'exécution ferait ainsi primer, dans la logique de l'arrêt *Commune de Béziers* le maintien de la relation contractuelle¹⁵¹⁰. La question de la perpétuité de l'exception d'invalidité d'un contrat non encore exécuté est plus délicate. Elle est plus difficile à admettre puisqu'elle revient à porter atteinte à la sécurité juridique en imposant la réalisation de prestations non exécutées ayant conduit à la consolidation d'une situation de fait. La solution pourrait consister, comme le propose un auteur privatiste, à faire partir le délai de prescription de l'action au jour où le contrat a reçu un commencement d'exécution, et non du jour de sa conclusion. Ce moment manifeste en effet le décalage existant entre la situation de fait et celle de droit résultant du contrat illégal. Par conséquent, « *l'intensité des effets de la prescription en la matière redeviendrait pleine et entière, l'action en nullité s'éteignant totalement, tant par voie d'action que par voie d'exception, à l'issue du délai requis, courant depuis le jour où l'acte aurait reçu un commencement d'exécution* »¹⁵¹¹.

¹⁵⁰⁷ J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. L'acte juridique*, préc., p. 352 : « *Il n'est pas sûr que la sauvegarde de l'intérêt général qu'assure la nullité absolue commande que l'exception de nullité soit toujours admise* ».

¹⁵⁰⁸ Y. Gaudemet, « Pour une nouvelle théorie générale du droit des contrats administratifs : mesurer les difficultés d'une entreprise nécessaire », *R.D.P.*, 2010, pp. 313-326, spéc. p. 316.

¹⁵⁰⁹ *Ibidem*.

¹⁵¹⁰ En ce sens, J.-F. Lafaix, *Le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 531.

¹⁵¹¹ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 278 et p. 481.

541. Le terrain contractuel pourrait donc amener le Conseil d'Etat à s'écarter des règles civilistes de la prescription pour construire un régime autonome et spécifique. Dans la même veine, les obligations légales lui offrent l'occasion de réaffirmer et de renforcer sa jurisprudence antérieure à la réforme de 2008, qui laissait déjà apparaître de grandes divergences avec le droit civil.

2. Une continuité probable : l'exemple des obligations légales exécutées par l'exercice d'un pouvoir de police

542. En matière environnementale, le droit de la prescription est particulièrement dense. La multiplicité des délais est un exemple caricatural de la complexité de la prescription en droit public. La coexistence d'un délai de prescription jurisprudentiel avec ceux récemment institués par le législateur rend la matière difficilement lisible et sujette à interprétation.

543. La rédaction imprécise de l'article L. 152-1 du Code de l'environnement introduit par la loi du 17 juin 2008¹⁵¹², disposant que « *les obligations financières liées à la réparation des dommages causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités régis par le présent code se prescrivent par trente ans à compter du fait générateur du dommage* », pose la question de la pérennité de la jurisprudence *Alusuisse Lonza-France*. Cette prescription s'applique-t-elle également aux obligations résultant de la mise en œuvre des pouvoirs de police conférés au préfet par le Code de l'environnement, tels que ceux de l'article L. 171-8 du Code de l'environnement ? Si tel est le cas, serait « *emportée la jurisprudence du Conseil d'Etat* »¹⁵¹³ *Alusuisse Lonza-France*,¹⁵¹⁴ et la prescription trentenaire qui en résulte pourrait être remplacée par la prescription trentenaire de l'article L. 152-1 du Code de l'environnement. La substitution ne serait pas sans conséquence sur la protection environnementale puisque ce dernier article fait courir le délai à partir du jour du fait générateur du dommage¹⁵¹⁵, et non, comme l'a fixé le juge administratif, du jour où la cessation de l'activité a été portée à la connaissance de l'administration par l'exploitant.

¹⁵¹² Voir *supra* n°513-515.

¹⁵¹³ G.-J. Martin, « Prescription et droit de l'environnement », préc., p. 1469.

¹⁵¹⁴ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

¹⁵¹⁵ Sauf à ce que l'alignement du point de départ de ce délai sur le droit commun de l'article 2224 soit réalisé comme le propose le rapport dirigé par Y. Jégouzo sur la réparation du préjudice écologique. Voir *supra* n°515.

544. Pour apporter une réponse, il faut s'attacher à la rédaction de l'article L. 152-1. Que faut-il entendre par le terme « *obligations financières* » ? Si les mesures de police tendent, non pas à imposer la réparation du dommage environnemental, mais à la consignation d'une somme égale au montant des travaux de réparation effectués par la collectivité publique, le résultat est identique ; cette obligation constitue bel et bien une « *obligation financière* ». En rattachant l'article au chapitre 2 intitulé « *actions en réparation* » dans lequel il a été inséré, on s'oriente vers une réponse négative. Il est alors possible de distinguer, à l'instar de P. Billet, l'action « *en* » réparation qui doit s'entendre comme une action juridictionnelle, de l'action « *de* » réparation, « *qui résulte de l'exécution d'une contrainte juridictionnelle ou de police* »¹⁵¹⁶. Il a par ailleurs été souligné que l'exercice de la décision exécutoire n'est pas assimilable à une action en justice¹⁵¹⁷. En outre, l'auteur apporte un argument qui paraît important. « *A défaut, il faut considérer, notamment, que la réparation des atteintes au domaine public devient prescriptible dans les cas prévus par l'article L. 152-1* »¹⁵¹⁸. Or, l'article L. 3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques affirme toujours que « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* » et la jurisprudence déduit de ce principe, par extension, que l'action domaniale en réparation des atteintes portées au domaine public n'est enfermée dans aucun délai¹⁵¹⁹.

545. Cette orientation paraît être celle du Conseil d'Etat qui a repris le considérant de l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008. Dans un arrêt du 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, le juge administratif déclare à nouveau que « *la prescription trentenaire susceptible d'affecter l'obligation de prendre en charge la remise en état du site pesant sur l'exploitant d'une installation classée, son ayant droit ou celui qui s'est substitué à lui, est sans incidence, d'une part, sur l'exercice, à toute époque, par l'autorité administrative des pouvoirs de police spéciale conférés par la loi en présence de dangers ou inconvénients se manifestant sur le site où a été exploitée une telle installation* »¹⁵²⁰.

¹⁵¹⁶ P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », préc., p. 198. *Contra* G.-J. Martin, « Prescription et droit de l'environnement », préc., p. 1471.

¹⁵¹⁷ Voir *supra* n°179.

¹⁵¹⁸ P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », préc., p. 199.

¹⁵¹⁹ C.E., 14 novembre 1941, *Guyon, Rec.*, p. 192 ; C.E., 27 mai 1959, *Secrétaire d'Etat aux Travaux publics c/ Baylaucq, Rec.*, p. 323 ; C.E., 2 novembre 1966, *Société Poléna, Rec.*, p. 577. Voir *supra* n°312-316.

¹⁵²⁰ C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, Req. n°363282, *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2013, 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, n°7, 2013, comm. 59, note B. Parance.

546. Le soubassement théorique de la jurisprudence *Alusuisse* pourrait même se développer au-delà de son domaine initial. Le principe de prescription pourrait être étendu à des domaines similaires dans lesquels se distinguent l'exercice des pouvoirs de police et l'existence d'une obligation patrimoniale. On songe, par proximité immédiate, au régime prévu par les articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement qui confère aux préfets des prérogatives identiques à celles prévues en matière d'installations classées pour lutter contre la mauvaise gestion des déchets et les risques de pollution des sols ou, comme le suggère B. Plessix¹⁵²¹, à l'obligation de raccordement des immeubles aux réseaux d'assainissement¹⁵²², les travaux à effectuer sur un immeuble dangereux¹⁵²³ ou insalubre¹⁵²⁴. On peut enfin y ajouter, avec plus de réserves, l'obligation de remise en l'état du domaine public¹⁵²⁵. En somme, « *il n'est guère d'obligations légales ou règlementaires, dont l'exécution découle de la mise en œuvre de pouvoirs de police administrative, notamment spéciale, qui devrait échapper à l'application du principe général de prescription trentenaire* »¹⁵²⁶. Cette perspective est confirmée par les conclusions du commissaire du gouvernement M. Guyomar. S'il cantonnait ce principe au domaine de la remise en l'état des sites pollués, il n'excluait pas que « *se produise à terme un effet de contagion* », ajoutant : « *nous n'y serions pas hostile* »¹⁵²⁷.

547. Pour réaliser cette extension, il faudrait toutefois que le Conseil d'Etat amende sa formulation trop restrictive. Par exemple, comme le souligne P. Billet, dans le cadre des articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement visant la gestion des déchets, « *le plus souvent ici fait défaut la condition du porter à la connaissance de l'administration de la cessation d'activité, [nécessaire pour faire courir le délai de prescription], faute d'activité. Il y a tout lieu de penser que cette condition sera nécessairement adaptée par une obligation quelconque de la connaissance formelle* »¹⁵²⁸. En outre, de manière prétorienne et arbitraire, le juge devrait déterminer la durée du délai de prescription applicable dans ces situations particulières, sous-tendues par le maintien d'un ordre public exigeant un délai plutôt long.

¹⁵²¹ Voir B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2007, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 385.

¹⁵²² Article L. 1331-6 du Code de la santé publique.

¹⁵²³ Article L. 1322-24 du Code de la santé publique.

¹⁵²⁴ Article L. 1331-29 du Code de la santé publique.

¹⁵²⁵ Voir *supra* n°311-322.

¹⁵²⁶ B. Plessix, note sous C.E., Ass., 8 juillet 2007, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 385.

¹⁵²⁷ M. Guyomar, concl. sur C.E., Ass., 8 juillet 2007, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 327.

¹⁵²⁸ P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », préc., p. 205.

548. Cette dernière remarque amène à s'interroger sur les procédés susceptibles d'être utilisés par la juridiction administrative pour créer ce nouveau régime autonome de la prescription en droit public.

B. LA TECHNIQUE UTILISEE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

549. Les méthodes de transposition du droit privé sont plurielles, allant d'une référence explicite aux lois et codes privés à leur mention implicite¹⁵²⁹, et sont indistinctement utilisées par le juge administratif. Antérieurement à la réforme de la prescription civile, à côté de la référence expresse au texte imposée par le Code civil lui-même, le juge administratif avait choisi la technique « des principes dont s'inspire le Code civil » pour adapter les dispositions du titre XX à l'action administrative. Les orientations de la jurisprudence, encore peu fournies, laissent apparaître que l'ensemble des techniques d'utilisation du droit privé pourrait à nouveau être mis en œuvre après la réforme de 2008, qu'il s'agisse de la référence directe au Code civil (1), du maintien des « principes dont s'inspire le Code civil » (2), et même des principes généraux du droit (3).

1. *Le maintien de la référence expresse au Code civil*

550. La loi du 17 juin 2008, en abrogeant l'article 2227 du Code civil, a supprimé l'obligation qui pesait sur le juge administratif d'appliquer les règles de prescriptions privées. Est-il vraiment besoin de rappeler que ce sont les termes illustres de la décision *Blanco* qui retrouvent leur place ? On pourrait ainsi déclarer que la prescription « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier »¹⁵³⁰. Contrairement à ce qu'affirment certains auteurs civilistes, les articles prévus au nouveau titre XX du Code civil relatif à la prescription extinctive n'ont pas automatiquement vocation à régir la matière administrative¹⁵³¹. Il y a là une vision contestable du droit privé, entendu comme droit commun de l'administration dans le silence des textes. F.-P. Benoît a pourtant démontré que le droit public était le droit commun des rapports administratifs au même titre que le droit privé est le droit commun des rapports entre

¹⁵²⁹ Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., pp. 151-185.

¹⁵³⁰ T.C., 8 février 1873, *Blanco*, préc.

¹⁵³¹ P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12^{ème} éd., 708 p., spéc. p. 710 : « La loi n'a pas repris l'ancien article 2227 [...]. Les articles 2224 et suivants du Code civil ont pourtant vocation à continuer de s'appliquer en pareil cas, sous réserve des dispositions législatives contraires ».

particuliers¹⁵³². Néanmoins, le pragmatisme du juge administratif le conduit souvent, en l'absence de dispositions spéciales, à transposer librement certaines dispositions du Code civil. Le commissaire du gouvernement J.-D. Combrexelle a pu résumer ce choix de la manière suivante : « *l'incorporation d'une disposition du Code civil par le juge sera justifiée si elle est à la fois utile en ce qu'elle permet de pallier un vide juridique, compatible avec les exigences du service public et cohérente avec les autres règles et principes de droit administratif* »¹⁵³³. Dès lors, il reviendra au juge de peser les avantages et les inconvénients du recours direct aux prescriptions prévues par le Code civil ou par les autres codes et lois.

551. La réforme de la prescription civile est encore trop récente pour trancher définitivement cette question et en particulier celle du sort réservé au nouvel article 2224 du Code civil fixant le nouveau délai quinquennal de droit commun. Cependant, l'exigence de sécurité juridique, commandant un minimum de stabilité de la jurisprudence, cumulée à la force de l'habitude, issue de deux cent ans d'application des prescriptions privées, laisse incliner vers une continuité dans la référence directe au droit civil. En outre, avant la réforme de 2008, l'application des prescriptions privées imposées au juge administratif ne l'empêchait pas de prendre ses distances avec l'interprétation qu'en faisait le juge judiciaire¹⁵³⁴. Par conséquent, si la suppression de la clause générale de prescription prévue par l'ancien article 2227 du Code civil est importante d'un point de vue théorique, en pratique, il n'est pas certain qu'elle modifie substantiellement la jurisprudence administrative. Le paradoxe est alors saisissant : avant 2008, le juge administratif était tenu d'appliquer les prescriptions du droit privé mais il n'hésitait pas, en cas de nécessités commandées par l'intérêt général, à s'en écarter ; après 2008, il n'est plus obligé de recourir au droit privé mais il continuera certainement à faire directement référence au Code civil.

552. Certains arrêts de cours administratives d'appel confirment la reprise probable des articles 2224 et suivants du Code civil par une référence directe. Ainsi dans un arrêt du 4 avril 2011, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé, après avoir rappelé qu'une personne privée ne peut pas bénéficier de la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968, que « *la société Siemens Health Services n'établit pas que la créance que la personne publique détient sur elle serait atteinte par la prescription quinquennale telle que prévue par*

¹⁵³² Voir F.-P. Benoît, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. pp. 62-67.

¹⁵³³ J.-D. Combrexelle, concl. sur C.E., 28 juin 1996, *Krief* ; *J.C.P. G.*, 1996, 22704.

¹⁵³⁴ Voir *supra* n°460-497.

l'article 2224 du code civil, seule applicable en l'espèce »¹⁵³⁵. La Cour administrative de Lyon semble s'orienter dans le même sens¹⁵³⁶. Dans le cadre d'un litige opposant un élu local à sa collectivité publique, la Cour a rappelé qu'il ne pouvait se prévaloir des dispositions de l'ancien article 2277 du Code civil en raison de la jurisprudence *Millon*¹⁵³⁷ de 2010 du Conseil d'Etat. Elle a surtout déclaré « *qu'il ne peut davantage se prévaloir utilement de celles de l'article 2224 du code civil, issues de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 [...] dont il résulte que sont soumises à la prescription quinquennale des actions relevant auparavant de la prescription trentenaire, en vertu de l'ancien article 2262 du code civil, dès lors qu'en vertu de l'article 2222 dudit code, issu de la même loi du 17 juin 2008, en cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, qu'à cette date la prescription trentenaire n'était pas acquise et que l'émission du titre de recettes en litige est intervenue dans un délai inférieur à cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008* ». En appliquant le dispositif transitoire prévu par la loi du printemps 2008, la Cour s'oriente, à terme, vers une application positive du nouveau délai quinquennal prévu par le Code civil.

553. Il semble que le juge administratif finisse par substituer purement et simplement les références aux anciens articles 2227 et 2262 du Code civil par une référence aux règles prévues par le nouveau titre XX du même Code¹⁵³⁸. Dans cette perspective, il devra nécessairement modifier la formulation retenue dans certains domaines et préciser la portée des principes de prescription dont s'inspire le Code civil nouvellement amendé.

2. La persistance de la technique « des principes dont s'inspire le Code civil »

554. Selon R. Odent, lorsqu'un texte de droit privé est étendu par le juge administratif au droit public, « *ce texte s'applique dans sa rédaction actuelle et non pas dans sa rédaction primitive – même dans celles de ses modifications qui sont postérieures à la date où le texte*

¹⁵³⁵ C.A.A. Bordeaux, 4 avril 2011, *Société Siemens Health Services*, Req. n°09BX02867, inédit.

¹⁵³⁶ A propos d'un élu d'un syndicat de commune, C.A.A. Lyon, 7 juillet 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, Req. n°10LY02273, inédit.

¹⁵³⁷ C.E., 20 octobre 2010, *Millon*, *Rec.*, préc.

¹⁵³⁸ Certains auteurs estiment ainsi qu'« *on peut penser que la suppression de [l'article 2227 du Code civil] par la loi du 17 juin 2008 n'a pas eu pour conséquence de supprimer le principe d'applicabilité du délai de droit commun, sauf exception* » (J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 895 p., spéc. p. 310).

*dont il s'agit a été étendu au droit public »*¹⁵³⁹. Cette remarque met en lumière la difficulté relative à la technique « des principes dont s'inspirent les Codes de droit privé ». En plus du caractère superfétatoire d'une telle référence normative¹⁵⁴⁰, il est difficile de savoir si l'article visé par « le principe dont s'inspire le Code civil » sera formellement et matériellement amendé après une modification des dispositions législatives de référence. La question n'est pas anodine et se pose avec une particulière acuité en droit de la prescription. Ainsi, selon D. Truchet, « *il sera intéressant de voir comment, lorsque l'occasion lui en sera donné, [le juge] adaptera sa jurisprudence aux nouvelles règles de la prescription en matière civile* »¹⁵⁴¹. Plus dubitatif, C. Guettier formule plusieurs interrogations essentielles : « *La prescription trentenaire sera-t-elle conservée en droit administratif ? L'article du Code civil en question [2262] ayant reçu une toute autre rédaction, que devient ce principe* »¹⁵⁴² ?

555. Si le Conseil d'Etat corrige la rédaction de sa formulation, il devra enregistrer la modification des articles du Code civil. Le fondement textuel sera alors l'article 2224 du Code civil, équivalent de l'ancien article 2262 dudit Code, fixant le nouveau délai de droit commun à cinq ans et le principe de prescription extinctive s'en trouvera en conséquence réduit de vingt-cinq ans. Si cette solution apparaît la plus plausible, elle n'est pas sans susciter des interrogations. La sauvegarde de l'ordre public s'accommoderait-elle d'un délai aussi court pour les obligations nées de l'exercice des pouvoirs de police ? De même, l'action en contestation de validité des contrats administratifs doit-elle être enfermée dans un délai quinquennal, surtout si l'on songe à l'éventuelle prescription de l'exception ?

556. Mais on peut aussi imaginer que la Haute juridiction désire conserver le délai trentenaire de la prescription en matière administrative, dans le souci d'assurer tout à la fois la préservation des finances publiques et l'intérêt général. Dans ce cas, une référence au nouvel article 2227 du Code civil n'est pas exclue. Celui-ci dispose désormais que « *le droit de propriété est imprescriptible. Sous cette réserve, les actions réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». L'entreprise serait toutefois audacieuse et conduirait à éloignement conséquent du sens de l'article 2227. En effet, ce dernier ne fait pas

¹⁵³⁹ R. Odent, *Cours de contentieux administratif*, Tome I, Cours de droit, Paris, 1953-1954, rééd., Dalloz, Paris, 2007, 1051 p., spéc. 14.

¹⁵⁴⁰ Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 802.

¹⁵⁴¹ D. Truchet, *Droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 4^{ème} éd., 470 p. 57.

¹⁵⁴² C. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, préc., p. 567.

référence à la prescription des droits personnels mais à celle des droits réels. Une solution de compromis peut toutefois être trouvée. Comme le remarque C. Guettier, le juge pourrait asseoir la prescription administrative sur « *les principes généraux dont s'inspirent les articles 2219 et suivants du Code civil* » qui fixent les règles en matière de prescription extinctive »¹⁵⁴³. Une telle référence aurait le mérite de laisser une marge de manœuvre suffisante dans le choix des différentes durées de prescription, modulable selon la matière abordée.

557. A ces inconvénients, s'ajoute une dernière critique d'ordre terminologique. On peut relever, avec G. Eckert et J.-P. Kovar, la faiblesse conceptuelle de cette catégorie normative que constituent « les principes dont s'inspire le Code civil ». Ces auteurs affirment que « *l'existence d'éventuels "principes dont s'inspirerait le nouvel article 2224 du Code civil" serait en elle-même contestable. Que le principe de prescription trentenaire, issu du Code de Justinien, ait inspiré les rédacteurs du Code civil pétris de droit romain est concevable. En revanche, il y a peine à croire que le législateur ait tiré la nouvelle prescription de droit commun d'un principe préexistant. Le délai de cinq ans s'est imposé au terme d'une longue réflexion par les propositions, passablement contradictoires, d'éminents juristes* »¹⁵⁴⁴.

558. L'étude de la prescription en matière de responsabilité des constructeurs permet d'esquisser quelques réponses. Les juridictions du fond paraissent enregistrer les modifications des articles du Code civil. Ainsi, la référence aux « principes dont s'inspirent les articles 1792 et 2270 du Code civil » devrait être remplacée par celle des « *principes dont s'inspirent les articles 1792 et 1792-4-2 du Code civil* »¹⁵⁴⁵. Cette substitution sera d'autant plus aisée que le contenu de l'ancien article 2270 du Code civil, déplacé à l'article 1792-4-2 du dudit Code, n'a pas été modifié¹⁵⁴⁶. Plus délicate est la question de la référence aux « principes dont s'inspirent l'article 2262 du Code civil » en cas de fraude ou de dol du constructeur. Sous l'empire du droit antérieur, la responsabilité contractuelle résultant de ces agissements écartait le délai décennal et se prescrivait pas trente ans, sanctionnant ainsi la gravité du comportement du constructeur. Le remplacement de la prescription trentenaire par la prescription quinquennale conduit à conférer un délai plus court que le délai de la garantie

¹⁵⁴³ C. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, préc., p. 567.

¹⁵⁴⁴ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 28.

¹⁵⁴⁵ Voir par exemple, C.A.A. Marseille, 13 juin 2013, *Société Beterem Ingénierie*, Req. n°10MA01256, inédit.

¹⁵⁴⁶ En ce sens, B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1222.

décennale à l'auteur du dol ou de la fraude¹⁵⁴⁷. Ce paradoxe ne semble pas empêcher les juridictions du fond de s'orienter vers une référence aux principes dont s'inspire l'article 2224 du Code civil dans cette hypothèse¹⁵⁴⁸.

559. Pour l'ensemble de ces raisons, il faudrait alors préférer, bien que la distinction avec « les principes dont s'inspirent les Codes » ne soit pas des plus évidentes¹⁵⁴⁹, la technique classique des principes généraux du droit applicables même sens texte, évinçant toute référence expresse ou détournée au Code civil. Le Conseil d'Etat semble s'être engagé dans cette voie à propos de la prescription des obligations légales.

3. Vers la création d'un principe général du droit de la prescription

560. La technique des principes généraux du droit est la manifestation la plus classique du pouvoir créateur du juge administratif. Dans la théorie moderne, « *cette méthode inductive permet de dégager des nouveaux principes généraux pour combler les lacunes de la législation en vigueur, en généralisant à des hypothèses non prévues des dispositions particulières réglant divers cas concrets déterminés* »¹⁵⁵⁰ afin d'assurer la cohérence de l'ordre juridique. L'élaboration du droit public de la prescription serait l'occasion idéale de

¹⁵⁴⁷ Voir F. Llorens, « Quel(s) délai(s) pour les responsabilités des constructeurs ? », *C.M.P.*, 2013, n°4, repère 4, p. 1-2.

¹⁵⁴⁸ Voir par exemple, C.A.A. Nantes, 15 avril 2011, *Société G.B.T. Construction*, Req. n°10NT02231, inédit : « *Considérant, en second lieu, que l'expiration du délai de l'action en garantie décennale ne décharge pas les constructeurs de la responsabilité qu'ils peuvent encourir en cas de fraude ou de dol dans l'exécution de leur contrat et qui n'est soumise qu'à la prescription qui résulte des principes dont s'inspire l'article 2224 du code civil ; qu'en outre, en l'absence même d'intention de nuire, la responsabilité quinquennale des constructeurs peut également être engagée en cas de faute assimilable à une fraude ou à un dol, caractérisée par la violation grave, par sa nature ou ses conséquences, de leurs obligations contractuelles, commise volontairement et sans qu'ils puissent en ignorer les conséquences* ».

¹⁵⁴⁹ B. Genevois distingue clairement les principes dont s'inspirent les codes de droit privé des principes généraux du droit en fonction d'un critère de généralité. Les premiers, ayant vocation à combler une lacune technique du droit administratif par une transposition du Code civil, sont nécessairement sectoriels. Les seconds, comme leur nom l'indique, sont « *des normes dotées d'une certaine permanence, se situant à un niveau élevé de la hiérarchie des actes juridiques et correspondant à des valeurs jugées essentielles dans notre système juridique* » (B. Genevois, « Principes généraux du droit », *R.D.C.A.*, octobre 2010, n°103). Pourtant, d'autres auteurs, à l'instar de F. Moderne, ne font « des principes dont s'inspire... » qu'une ramification des principes généraux du droit. En ce sens voir F. Moderne, « Actualité des principes généraux du droit », *R.F.D.A.*, 1998, pp. 495-518, spéc. p. 509 ; B. Jeanneau, « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », *E.D.C.E.*, 1981-1982, pp. 33-47, spéc. p.41

La prescription témoigne de cette difficile distinction puisqu'elle est à la fois une règle générale, inspirant l'ensemble du système juridique, et une règle technique jouant au stade de l'extinction des obligations publiques.

¹⁵⁵⁰ F. Moderne., « Légitimité des principes généraux et théorie du droit », *R.F.D.A.*, 1999, pp. 722-742, spéc. p. 731.

recourir à ce procédé¹⁵⁵¹. En effet, tout en consacrant l'autonomie de la prescription, la réforme du printemps 2008 laisse un vide juridique qu'il conviendra de combler¹⁵⁵².

561. Cette technique normative a le double avantage de puiser dans d'autres droits préexistants et perfectionnés et de laisser à son créateur – le juge – l'entière liberté d'en déterminer le contenu le plus adapté aux finalités de la matière à régir, sans référence superfétatoire et trompeuse aux dispositions servant de source d'inspiration. L'instrument apparaît alors comme le vecteur de l'adaptation aux aspirations sociales et à l'exigence d'efficacité de l'action administrative¹⁵⁵³. La prééminence de l'intérêt général (en matière environnementale, en matière contractuelle...), les pouvoirs exorbitants reconnus à l'administration (privilège de la décision exécutoire, pouvoirs de police administrative, privilèges fiscaux...) et enfin le caractère public des deniers de l'administration imposent de réfléchir à un régime spécifique qui ne peut être une simple reproduction du droit privé de la prescription. L'adoption d'un nouveau principe général de prescription sans référence au Code civil se rattacherait à la volonté, spécialement traduite par ce procédé, « *de rendre l'administration plus moderne [en lui faisant] acquérir une nouvelle image plus proche et plus respectueuse des administrés, plus responsable et plus rapide* »¹⁵⁵⁴. En somme, pour édifier le nouveau droit public de la prescription, l'élaboration d'un principe général du droit se montre préférable en tous points à la référence explicite au Code civil

562. Le Conseil d'Etat paraît d'ailleurs s'en être convaincu. Dans un arrêt du 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, le juge administratif a réaffirmé que « *la prescription trentenaire susceptible d'affecter l'obligation de prendre en charge la remise en état du site pesant sur l'exploitant d'une installation classée, son ayant droit ou celui qui s'est substitué à lui, est sans incidence, d'une part, sur l'exercice, à toute époque, par l'autorité administrative des pouvoirs de police spéciale conférés par la loi en présence de dangers ou inconvénients se*

¹⁵⁵¹ Voir par exemple, les regrets exprimés par J. Latournerie : « *Il aurait sans doute aurait été judicieux que [le Conseil d'Etat] se détache de toute référence à la prescription trentenaire en visant par exemple les principes généraux de la prescription extinctive* » (J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », préc., p. 1536).

¹⁵⁵² C'est la voie que recommande B. Plessix suite à la réforme de la prescription. Voir B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1226 : « *Que la Haute juridiction profite alors de l'abrogation de l'ancien article 2227 du code civil pour couper définitivement le cordon qui la relie encore au code civil* ».

¹⁵⁵³ Voir J.-M. Maillot, *La théorie administrativiste des principes généraux du droit : continuité et modernité*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2003, 766 p., spéc. pp. 95-117.

¹⁵⁵⁴ J.-M. Maillot, *La théorie administrativiste des principes généraux du droit : continuité et modernité*, préc., p. 113.

manifestant sur le site où a été exploitée une telle installation »¹⁵⁵⁵. Contrairement à l'arrêt *Alusuisse Lonza-France*, aucune référence n'est faite au Code civil, ni d'ailleurs à toute autre disposition susceptible de justifier la perpétuation du délai trentenaire¹⁵⁵⁶. Le titrage au *Recueil Lebon* précise que « *le principe n'est pas remis en cause par l'entrée en vigueur des nouvelles règles de prescription introduites dans le code civil par la loi n°2008-561 du 17 juin 2008* ». Même si la formule n'est pas expressément employée, la prescription trentenaire paraît avoir été érigée en principe général du droit. L'abandon de la référence au Code civil s'imposait dans la mesure où la substitution du délai quinquennal au délai trentenaire aurait conduit à enfermer l'exécution de l'obligation de remise en l'état dans un délai trop court au regard de la sauvegarde de l'ordre public environnemental.

563. Cependant faut-il véritablement laisser à la jurisprudence la mainmise sur l'ensemble de cette construction ? La réponse paraît négative. Pour comprendre les raisons de ce rejet, il faut analyser la prescription au regard de son fondement premier et actuel : la sécurité juridique, et en particulier l'exigence de prévisibilité qu'assure l'existence d'un délai de prescription. Il n'y a certes pas lieu de reprendre le débat sur la question de savoir si le droit administratif peut « *rester indéfiniment jurisprudentiel* »¹⁵⁵⁷. Il est cependant indispensable de souligner les limites inhérentes à la construction d'un droit jurisprudentiel de la prescription. Plus qu'une lacune ponctuelle, c'est un vide juridique – béant – auquel le droit public est désormais confronté : il faudra ériger, pièce par pièce, un régime juridique rénové de la prescription dans sa quasi-totalité. En laissant l'intégralité de cette tâche au juge, l'état futur du droit ne serait pas sans évoquer celui de l'Ancien Régime sous l'empire duquel la détermination des délais de prescription était laissée à la casuistique juridictionnelle. Cette situation avait conduit la plupart des jurisconsultes à plaider pour une légalisation de la prescription lors de l'élaboration du Code civil¹⁵⁵⁸.

¹⁵⁵⁵ C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, préc.

¹⁵⁵⁶ L'article L. 152-1 du Code de l'environnement était une référence potentiellement envisageable.

¹⁵⁵⁷ G. Vedel, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *E.D.C.E.*, 1981/1982, pp. 31-45, spéc. p. 35. Sur cette question voir T. Larzul, *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, Lyon, 1994, 445 p., spéc. pp. 275-376. Voir également F. Melleray, « Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 637-643 ; et *contra* P. Gonod et O. Jouanjan, « A propos des sources du droit administratif. Brèves notations sur de récentes remarques », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 992-994.

¹⁵⁵⁸ Sur ce point, voir S. Cattelet, *Réflexions sur les sources de la prescription extinctive*, thèse dactyl., Rouen, 2000, 370 p., spéc. pp. 31-64

564. On rétorquera que l'alternative entre « *l'arbitraire de l'Administration et son éternelle tentation de l'imprescriptibilité, et l'arbitraire – tout relatif – du juge dans l'exercice de son pouvoir prétorien* »¹⁵⁵⁹ incite naturellement à pencher pour la seconde option. Il est vrai que le Conseil d'Etat a su démontrer que l'époque où il était principalement considéré comme « *le protecteur des prérogatives de l'administration* »¹⁵⁶⁰ est depuis longtemps révolue. Mais la sécurité juridique pâtirait très certainement d'une détermination au cas par cas des délais de prescription très divers au regard de l'étendue des domaines concernés. D'autant qu'un principe général du droit serait impuissant à fixer tout à la fois les délais de prescription, mais également, et ceci est sans doute l'essentiel, leurs points de départ, leurs causes d'interruption et leurs causes de suspension. L'évolution du droit privé n'a-t-elle pas toujours conduit *in fine* à solliciter l'intervention du législateur ? Les errances de l'Ancien Droit ont provoqué la réaction que l'on connaît des rédacteurs du Code civil. Par la suite, l'éclatement de la législation, de plus en plus spécifique, a certes complexifié la matière au point de justifier une intervention accrue du juge mais, en 1951, J. Carbonnier diagnostiquait le mal de l'institution dans la dévire d'« *une prescription judiciaire* »¹⁵⁶¹. Bien que tous les maux n'aient pas été éradiqués, le principal remède fut finalement trouvé dans la refonte générale réalisée par la loi du 17 juin 2008.

565. Pour ces raisons, et malgré les potentialités offertes à la jurisprudence administrative par la réforme du printemps 2008, il paraît préférable d'en revenir aux rituels « *appels au secours au législateur* »¹⁵⁶². Ceux-ci sont peut-être « *devenus des lieux trop communs des conclusions doctrinales* »¹⁵⁶³, mais le droit public de la prescription ne peut être entièrement soumis aux fluctuations de la jurisprudence. Le législateur a d'ailleurs prévu depuis fort longtemps plusieurs lois de prescription spécifiques aux rapports de droit public. L'occasion lui est désormais donnée de consolider cet édifice législatif et d'affirmer l'autonomie de la prescription.

¹⁵⁵⁹ B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1226.

¹⁵⁶⁰ A. Mestre, *Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'administration : études sur le recours pour excès de pouvoir*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 312 p.

¹⁵⁶¹ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., p. 180. Dans le même sens, A. Bénabent, *Droit civil. Les obligations*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 13^{ème} éd., 725 p., spéc. p. 644.

¹⁵⁶² B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1225.

¹⁵⁶³ *Ibidem*.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

566. En 1804, les rédacteurs du Code civil ont considéré, à travers l'article 2227 du Code civil, que l'administration devait être soumise aux mêmes prescriptions que les particuliers. Le Code Napoléon offrait alors une situation peu courante en droit public : celle d'un texte initialement prévu pour les rapports entre particuliers étendu aux rapports administratifs. Malgré l'affirmation du « *principe autonomiste fondamental de l'arrêt Blanco* »¹⁵⁶⁴ soixante-dix ans plus tard, le juge administratif restait tenu, dans le domaine de la prescription, par l'application des règles du Code civil, et plus largement par l'ensemble des textes de droit privé. Ce lien textuel ne l'a cependant pas empêché d'adapter les dispositions du droit privé aux spécificités de l'action administrative. Il s'est ainsi souvent et longtemps écarté de l'interprétation des prescriptions privées livrée par la jurisprudence judiciaire. Il a également su prendre ses distances avec la lettre de la loi pour créer, à côté de la règle législative, des règles de prescriptions jurisprudentielles spécifiques.

567. Cette liberté prise avec le droit privé a involontairement été entérinée par la réforme de la prescription civile opérée par la loi du 17 juin 2008. En supprimant la clause générale de prescription prévue à l'ancien article 2227 du Code civil, cette loi a officiellement consacré la liberté que le juge administratif s'était auparavant octroyé par la voie prétorienne. La réforme lui a ouvert de nouvelles perspectives. Retrouvant officiellement son autonomie, il n'est plus obligé de se référer au Code civil. Il semble pourtant que la jurisprudence administrative s'oriente principalement vers la poursuite de la référence au Code civil, en utilisant le panel des techniques de réception du droit privé dont elle dispose. Il n'est néanmoins pas exclu qu'un droit public autonome de la prescription se construise de manière prétorienne par un recours aux principes généraux du droit. Ce droit jurisprudentiel trouverait alors sa place à côté des multiples lois propres au droit public, que la réforme n'a pas modifiées.

¹⁵⁶⁴ R. Chapus, « Dualité de juridictions et unité de l'ordre juridique », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 739-745, spéc. p. 745.

CHAPITRE 2 – UNE AUTONOMIE LEGISLATIVE À CONSOLIDER

568. L'autonomie du droit public de la prescription est dorénavant inscrite dans le droit positif. Cette consécration s'est toutefois réalisée négativement, c'est-à-dire en laissant au juge la lourde tâche de combler le vide juridique provoqué par la suppression de l'article 2227 du Code civil. Le législateur agit la plupart du temps positivement, en édictant des prescriptions spécifiques au droit public, mais il n'est pas certain que ses interventions aient été plus clarificatrices et simplificatrices que ne l'a été la loi du 17 juin 2008. Elles souffrent toutes des mêmes maux : les textes sont épars, la plupart du temps incomplets, et ne répondent pas à une construction homogène. En somme, ils sont la « *marque de la timidité du législateur qui semble effrayé par le principe d'autonomie du droit administratif* »¹⁵⁶⁵. Le résultat est une législation parcellaire rendant le droit public de la prescription fort peu lisible (Section 1). Il devient donc pressant de réaliser une réforme systématique afin de parvenir à un véritable droit de la prescription autonome, cohérent et adapté aux spécificités de l'action administrative (Section 2).

SECTION 1 – UNE LÉGISLATION PARCELLAIRE

569. Le législateur a entendu, à plusieurs reprises, soustraire l'administration au Code civil. La manifestation la plus ancienne et la plus caractéristique de cette volonté se trouve dans la loi du 29 janvier 1831 consacrant l'avènement de la déchéance quadriennale aux fins exclusives de protection des finances publiques. La loi du 31 décembre 1968 qui lui a succédé a poursuivi la même idée, avec quelques nuances, en érigeant la nouvelle prescription quadriennale en prescription de droit commun des dettes publiques et traduisant partiellement la disparition du fondement budgétaire. Cette apparente unité est toutefois contrecarrée par l'existence de nombreux délais spéciaux, imposant une réflexion sur la pertinence et la portée de cette affirmation (§1). Néanmoins, à côté de ces exceptions, le Code civil demeurait en principe applicable aux créances de l'administration¹⁵⁶⁶. Mais les incessantes interventions du

¹⁵⁶⁵ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

¹⁵⁶⁶ Voir par exemple, de manière claire, C.A.A. Lyon, 7 mars 2002, *Société S.I.L.L.M. Environnement*, Req. n°96LY00553, inédit : « *Considérant que, contrairement à ce que soutient la société, le régime de la prescription quadriennale résultant de la loi du 31 décembre 1968 ne concernait alors que les dettes des collectivités publiques et non leurs créances non fiscales soumises conformément aux articles 2227 et 2262 du code civil à la prescription trentenaire de droit commun* ».

législateur, qu'elles soient anciennes ou plus récentes, ont réduit la portée de ce principe et obscurci la lecture du tableau des prescriptions des créances publiques (§2).

§ 1 – L'unicité de la prescription des dettes publiques : la prescription quadriennale, droit commun ?

570. Les auteurs de la loi de 1968 ont entendu faire de la prescription quadriennale une prescription de droit commun des dettes publiques. Les fréquents renvois réalisés par différents codes ou lois à cette règle s'inscrivent dans cette démarche¹⁵⁶⁷. La jurisprudence administrative a poussé cette logique à son terme en faisant de ce texte une règle générale dans les rapports obligatoires de l'administration (A). Cependant, le rappel du droit positif serait tronqué si l'on ne faisait pas état des différentes exceptions à cette règle. Outre les exceptions édictées par la loi de 1968, plusieurs prescriptions spéciales des dettes publiques se substituent à la prescription quadriennale. Néanmoins, leur existence ne remet pas globalement en cause le caractère général de cette règle. Le laconisme des textes instituant des prescriptions dérogatoires et leur champ d'application restrictif obligent le juge administratif à recourir aux dispositions de la loi de 1968 (B).

A. UNE PRESCRIPTION EN PRINCIPE APPLICABLE A L'ENSEMBLE DES DETTES PUBLIQUES

571. L'application de la prescription quadriennale repose sur un critère organique. Elle s'applique indistinctement à toutes les dettes (2) des personnes publiques dotées d'un comptable public (1). La jurisprudence a fait preuve « *d'une grande souplesse* »¹⁵⁶⁸ dans l'interprétation de la loi du 31 décembre 1968 pour en faire bénéficier le plus grand nombre de personnes publiques.

¹⁵⁶⁷ Voir par exemple, article L. 313-29 du Code monétaire et financier ; article L. 515-21-1 du Code monétaire et financier ; article L. 2333-86 du Code général des collectivités territoriales; article L. 3333-10 du Code général des collectivités territoriales; L. 710-1 du Code du commerce ; article L. 2123-5 du Code général de la propriété des personnes publiques ; article L. 510-1 du Code rural.

¹⁵⁶⁸ J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *J.C.P. A.*, 2009, pp. 15-20, spéc. 17.

1. L'application de la prescription quadriennale à toutes les personnes publiques dotées d'un comptable public

572. Le choix d'un critère organique englobe la quasi-totalité des personnes publiques, en excluant toute personne privée. La loi mentionne expressément les collectivités publiques pouvant se prévaloir de la prescription quadriennale. Mais cette liste n'est *a priori* pas exhaustive. La multiplication des échelons territoriaux (a) et le développement des personnes publiques spécialisées (b) ont rapidement rendu obsolète la rédaction de la loi de 1968. Le juge administratif a cependant toujours été soucieux de l'adapter, afin d'ériger la prescription quadriennale, selon le mot d'A. Plantey, en « *principe général du droit public français* »¹⁵⁶⁹.

a) Les collectivités publiques

573. L'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 applique la prescription quadriennale « *au profit de l'Etat, des départements et des communes* ». Initialement prévue pour faire face à l'accumulation de l'arriéré de l'Etat¹⁵⁷⁰, cette règle a progressivement été étendue aux autres personnes publiques, et maintenue après la modification du système de gestion des finances publiques¹⁵⁷¹. Par conséquent elle bénéficie au premier chef à l'Etat, quand bien même celui-ci n'aurait pas originairement contracté la créance mais succédé à une autre personne privée en récupérant son actif et son passif¹⁵⁷².

574. Par ailleurs, initialement exclus du bénéfice de la déchéance par la pratique administrative et la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁵⁷³, les départements en bénéficient depuis

¹⁵⁶⁹ A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janvier 2004, n°49.

¹⁵⁷⁰ Rappelons que l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 disposait que « *seront prescrite et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen* ». Avant que la déchéance quinquennale puis quadriennale, ne bénéficie aux personnes publiques autres que l'Etat, R. Dareste déplorait que « *ni les départements, ni les communes, ni les établissements publics ne peuvent s'en prévaloir. Pourquoi ne pas les assimiler à l'Etat à ce point de vue, alors qu'ils sont soumis comme l'Etat aux règles de comptabilité publique ?* » (R. Dareste, « De la prescription en droit civil », in *Extrait du compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, Picard, Paris, 1894, pp. 1-20, spéc. p. 19).

¹⁵⁷¹ Voir *supra* n°572-585.

¹⁵⁷² C.E., 21 juillet 1972, *Veuve Hermann, Rec.*, p. 562 ; *D.*, 1973, p. 503, concl. G. Braibant ; *A.J.D.A.*, 1973, obs. P. Landon ; *R.D.P.*, 1973, p. 541, obs. J.-M. Auby ; *J.D.L.*, 1973, p. 706, note P. Weil.

¹⁵⁷³ Par exemple, C.E., Sect., 6 juillet 1934, *Millot, Rec.*, p. 777. C'est donc la prescription trentenaire du Code civil qui s'appliquait aux dettes des départements. Voir par exemple, C.E., 16 mars 1928, *Compagnie des*

le décret-loi du 30 octobre 1935 modifiant la loi du 1831¹⁵⁷⁴, solution réitérée par la loi de 1968¹⁵⁷⁵. La même évolution a profité aux communes. Egalement écartées du champ d'application de la déchéance¹⁵⁷⁶, elles en bénéficient depuis le décret-loi du 30 octobre 1935 repris par la loi du 31 décembre 1968¹⁵⁷⁷. Les collectivités d'outre-mer peuvent également opposer cette prescription. Le législateur est à nouveau intervenu pour l'étendre aux départements puis aux territoires ultramarins¹⁵⁷⁸, visés par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1968.

575. Le juge administratif a dû procéder à une modernisation de ce texte qui ne mentionne pas les régions. La région n'existait pas en tant que collectivité publique individualisée lorsque la loi fut rédigée, mais rien ne s'oppose à ce que lui soit appliquée la prescription quadriennale. D'abord établissement public doté d'un comptable public depuis la loi du 5 juillet 1972¹⁵⁷⁹, puis échelon territorial créé par la loi du 2 mars 1982¹⁵⁸⁰, la région peut logiquement opposer la prescription quadriennale dans les mêmes conditions que les autres

chemins de fer de Cambrésis c/ Département du Nord, Rec., p. 388. Sur ce point, voir L. Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Tome II, Dunod, Paris, 1870, 540 p, spéc. 142.

¹⁵⁷⁴ Repris sur ce point par l'article 148 de la loi n°45-0195 du 31 décembre 1945. Voir C.E., 20 janvier 1988, *Département du Val-de-Marne*, Req. n° 69611, inédit.

¹⁵⁷⁵ C.E., Sect., 19 octobre 1990, *Ingremeau, Rec.*, p. 284 ; *R.D.P.*, 1990, p. 1866, concl. C. de la Verpillière ; *R.F.D.A.*, 1991, p. 691, note P. Bon.

¹⁵⁷⁶ En l'absence de texte spéciaux, c'est également la prescription trentenaire qui s'appliquait aux dettes communales, voir C.E., 26 janvier 1894, *ministre de Travaux public c/ Ville de Caen, Rec.*, p. 75 ; C.E., 26 janvier 1894, *Ville d'Evreux, Rec.*, p. 76 ; C.E., 16 octobre 1918, *Commune de Bruyères c/ Société Courtaud, Garnier et Gil, Rec.*, p. 899 ; C.E., 27 février 1931, *Ville de Fontainebleau, Rec.*, p. 241 ; C.E., 19 février 1936, *Commune de Meudon, Rec.*, p. 225 ; C.E., Sect., 16 novembre 1962, *Ville de Grenoble, Rec.*, p. 611 ; *J.C.P. G.*, 13394, note J. Dufau.

¹⁵⁷⁷ Voir J. Singer, « Les communes et la déchéance quadriennale », *R.A.*, 1969, pp. 67-69. Antérieurement à ce décret, les dettes des communes étaient régies par les dispositions du Code civil, voir par exemple ; C.E., 22 mai 1935, *Wallet, Rec.*, p. 579.

¹⁵⁷⁸ Pour Mayotte, voir l'ordonnance n°91-755 du 22 juillet 1991 *relative aux dispositions budgétaires et comptables applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte, J.O.R.F.* du 3 août 1991, p. 10378 ; pour les territoires d'outre-mer, voir la loi n°95-97 du 1 février 1995 *étendant dans les territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la route et portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer, J.O.R.F.* n°28 du 2 février 1995, p. 1760 ; pour la Nouvelle-Calédonie, voir la loi n°99-209 du 19 mars 1999 *organique relative à la Nouvelle-Calédonie, J.O.R.F.* du 21 mars 1999, p. 4197 ; pour l'ensemble de ces territoires, voir le décret n°2003-618 du 3 juillet 2003 *relatif à la prescription quadriennale outre-mer, J.O.R.F.* du 5 juillet 2003 page 11432. Sur ce point voir, A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *préc.*, n°60-64.

¹⁵⁷⁹ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création et organisation des régions, J.O.R.F.* du 9 juillet 1972, p. 7176.

¹⁵⁸⁰ Article 59 et 60, loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O.R.F.* du 3 mars 1982, p. 730. Voir aujourd'hui article L. 4111-1 du Code général des collectivités territoriales.

collectivités territoriales¹⁵⁸¹. La question demeure plus complexe concernant les personnes publiques spécialisées.

b) Les personnes publiques spécialisées

576. La diversification de l'activité étatique s'est accompagnée d'une multiplication de nouvelles formes juridiques d'intervention dans le secteur économique. A côté des établissements publics, satisfaisant à l'exigence de spécialisation fonctionnelle, il existe aujourd'hui de nombreuses autres personnes publiques spécialisées ou « *innommées* »¹⁵⁸², marquant le recul ou la transformation de l'action de la puissance publique dans le secteur marchand et social, c'est-à-dire le passage de l'Etat opérateur à l'Etat régulateur¹⁵⁸³. Malgré leur diversité, ces organismes peuvent être regroupés autour du « *principe de spécialité propre aux personnes publiques autres que l'Etat et les collectivités territoriales. [Celui-ci] consiste à leur attribuer un objet d'intervention qui n'est pas seulement fonctionnel mais constitue le fondement de leur création* »¹⁵⁸⁴. Elément du régime juridique de ces personnes publiques, la prescription quadriennale suit ces fluctuations. Mais toutes personnes publiques spécialisées peuvent-elles bénéficier de la prescription de la loi de 1968 ?

577. Dès l'origine, la question de l'application de la prescription quadriennale aux établissements publics s'est avérée complexe en raison, non pas des termes de la loi, mais de l'imprécision de cette catégorie juridique. Elle le demeure encore dans une certaine mesure, pour des motifs toutefois différents. La déchéance quadriennale a été étendue aux établissements publics par la loi du 31 décembre 1945¹⁵⁸⁵ au moment où la crise de cette notion apparaissait la plus prégnante¹⁵⁸⁶. La principale difficulté était de savoir si l'organisme

¹⁵⁸¹ Voir par exemple, C.E., 7 avril 2004, *S.A. H.L.M. La Campinoise d'habitation c/ Région Ile de France*, *Rec. Tab.*, p. 760 ; C.A.A. Douai, 26 mai 2005, *Jacques X. c/ Région Picardie*, Req. n°03DA00539, inédit ; C.A.A. Paris, 27 septembre 1994, *Société Citroën*, Req. n°92PA291, inédit ; *A.J.D.A.*, 1995, p. 248.

¹⁵⁸² L. Richer, « Les personnes publiques innommées », in *Travaux de l'A.F.D.A., La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 133-142, spéc. pp. 138-142.

¹⁵⁸³ S. Nicinski, « Services publics et intervention économique », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 113-153, spéc. pp. 120-121.

¹⁵⁸⁴ A. Rouyère, « Les personnes publiques spécialisées », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 333-379, spéc. p. 339.

¹⁵⁸⁵ Loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 portant fixation du budget général (services civils) pour l'exercice 1946, *J.O.R.F.* du 1 janvier 1946, p. 1. Antérieurement à cette loi, et conformément à l'article 2227 du Code civil, les dettes des établissements publics étaient donc soumises au Code civil. Pour l'application de l'article 2277 du Code civil à une dette d'un fonctionnaire, voir C.E., 18 octobre 1918, *Grandjean*, *Rec.*, p. 918.

¹⁵⁸⁶ Celle que R. Drago qualifiait à l'époque de « *crise actuelle, [...] d'ordre idéologique* » dont les symptômes se manifestent par l'intervention de l'Etat dans les secteurs professionnels et économique (R. Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, Pedone, Paris, 1950, 286 p., spéc. p. 151 et pp. 154-237).

gérant une mission de service public constituait bien, en l'absence de qualification législative, un établissement public afin de pouvoir bénéficier de la déchéance quadriennale. Pour ce faire, le juge avait recours à un faisceau d'indices au sein duquel figurait la soumission de l'organisme aux règles de la comptabilité publique. Cette solution aboutissait à une impasse relevée par E. Picard : « *Comme la déchéance était une de ces règles cela revenait à dire que l'applicabilité de la déchéance dépendait, notamment, entres autres de l'applicabilité ... de la déchéance* »¹⁵⁸⁷. C'est pourquoi le législateur a précisé à l'article 1^{er} de la loi de 1968 que « *sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public* ». Ce critère objectif devait faciliter la détermination de l'applicabilité de la prescription quadriennale. En effet, les établissements publics, nationaux ou locaux, sont en principe soumis au décret sur la gestion budgétaire et comptable publique¹⁵⁸⁸ et bénéficient d'un comptable public¹⁵⁸⁹. Toutefois, ce dernier texte n'ayant que valeur réglementaire, le législateur comme le pouvoir réglementaire, peuvent décider de ne pas doter d'un comptable public l'établissement nouvellement créé afin d'instiller « *de la souplesse dans la gestion financière [lorsque] le mode de fonctionnement, la taille et l'importance des filiales ayant des activités commerciales rendent difficiles, voire illusoirs l'application du droit de la comptabilité publique et le travail de contrôle incombant au comptable* »¹⁵⁹⁰.

578. Bien que simplificateur, ce critère oblige à se référer au statut de l'organisme concerné, ce qui n'est pas sans inconvénients pour le débiteur de l'administration. Si de nombreux établissements publics administratifs sont dotés d'un comptable public, quelques exceptions demeurent, telles que la Caisse des dépôts et de consignations ou les chambres de commerce et d'industrie¹⁵⁹¹. Néanmoins, la loi peut exceptionnellement leur étendre le bénéfice de la prescription quadriennale¹⁵⁹². Les établissements publics industriels et

¹⁵⁸⁷ E. Picard, « Prescription quadriennale », *R.D.C.A.*, janvier 2009, n°105.

¹⁵⁸⁸ Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, *J.O.R.F.* du 10 novembre 2012, p. 7713.

¹⁵⁸⁹ Pour une analyse exhaustive, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – manquement – effet – contentieux », préc., n°65-87.

¹⁵⁹⁰ B. Plessix, « Etablissements publics. Statut-Structures », *Jcl. Administratif*, fasc. 136, mai 2007, n°84.

¹⁵⁹¹ Une décision du Conseil d'Etat avait déjà accordé cette possibilité à la Chambre de commerce de Périgueux, en écartant implicitement l'exigence d'un comptable public. Voir C.E., 22 avril 1988, *Chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c/ Union aéronautique du Périgord*, *Rec. Tab.*, p. 1010 ; *D.*, 1989, p. 110. Le Conseil d'Etat est revenu sur cette solution en considérant qu'en l'absence de comptable public, la Chambre de commerce ne peut se prévaloir de la prescription quadriennale. Voir C.E., 26 mars 2008, *Chambre de commerce et d'industrie du Var et Commune de Hyères-les Palmiers*, *Rec. Tab.*, p. 658.

¹⁵⁹² Voir par exemple article L. 710-1 du Code du commerce. Pour les chambres d'agriculture, voir l'article L. 510-1 du Code rural.

commerciaux, en raison de la nature même de leur activité, sont rarement dotés d'un comptable public. Dans ce cas, l'établissement se voit appliquer les prescriptions du Code civil. Ainsi, France Télécom, avant sa transformation en société, ne bénéficiait pas d'un comptable public. Les dettes contractées envers ses agents relevaient de la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil¹⁵⁹³.

579. Ce dernier exemple souligne la difficulté d'appréhender le champ d'application de la prescription quadriennale. Si le critère d'application est simplifié, la privatisation des établissements publics, entendue comme le passage à la forme sociétaire, brouille les frontières entre le droit administratif et le droit civil. Après une telle transformation, la prescription quadriennale n'est évidemment plus applicable¹⁵⁹⁴. La difficulté n'est toutefois pas imputable au critère d'application de la prescription quadriennale mais à la tendance croissante « à un recul du droit administratif lié à la volonté de l'administration de privilégier le recours à la gestion privée ou à l'externalisation des activités publiques »¹⁵⁹⁵. Ce choix révèle toutefois la volonté des pouvoirs publics de sortir leurs activités du giron du droit public, en les soumettant aux règles de droit privé. Le bénéfice de la prescription quadriennale se justifie en effet par le caractère public des deniers que gère le comptable public. La prescription relève du noyau dur du droit public au sein de l'échelle de commercialité applicable aux activités commerciales publiques¹⁵⁹⁶. Elle ne cèdera que lorsque le législateur ou le pouvoir réglementaire auront la volonté de gérer ces activités selon les usages du commerce, c'est-à-dire par un établissement public industriel et commercial sans comptable public et, plus généralement, par une entité juridique adoptant la forme sociétaire.

¹⁵⁹³ C.E., 11 janvier 2008, *Jusseau c/ France Télécom*, Req. n°301855, *A.J.D.A.*, 2008, p. 71, obs. C. Faivre. Voir également, C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *M. A. c/ La Poste*, Req. n°10MA03517, inédit.

¹⁵⁹⁴ Voir par exemple T.A. Toulouse, 6 juin 2006, *Lipietz* ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 2292, note P. Chrestia ; *R.D.P.*, 2006, p. 1715, note J.-C. Jobart : à propos de de la responsabilité de la S.N.C.F. pour l'internement et le transport d'une famille juive pendant la guerre, le Tribunal administratif avait considéré que la S.N.C.F. ne pouvait pas bénéficier de la prescription quadriennale car, à l'époque des faits, elle était une société d'économie mixte. L'action en responsabilité ne relevant finalement pas de la juridiction administrative (C.A.A. Bordeaux, 27 mars 2007, *S.N.C.F.* ; *J.C.P. G.*, 2007, 2148, note A. Rouyère ; *A.J.D.A.*, 2007, p. 1309, note J.-C. Jobart ; C.E., 21 décembre 2007, *Lipietz*, *Rec.*, p. 540 ; *J.C.P. A.*, 2008, 2029, concl. E. Prada-Bordenave ; *Dr. adm.*, 2008, n°3, comm. 39, note F. Melleray), le juge judiciaire soumet l'obligation de réparation à la charge de la S.N.C.F. à la prescription décennale de l'ancien article 2270-1 du Code civil (C.A. Paris, 8 juin 2004, *Schaechter*, Req. n°2003-12743, inédit). Il refuse également de faire bénéficier de la prescription quadriennale une société d'économie mixte, même lorsque celle-ci agit pour le compte d'une commune. Voir C. cass., 3^{ème} civ., 17 mars 1999, *Commune de Lamentin c/ Sodem*, Req. n°98-7001, non publié ; *A.J.D.A.*, 1999, p. 1030.

¹⁵⁹⁵ G. Eckert, « Droit administratif et droit civil », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2010, pp. 601-649, spéc. p. 624.

¹⁵⁹⁶ Sur ce point, voir G. Eckert, *Droit administratif et commercialité*, thèse dactyl., Strasbourg, 1994, 854 p., spéc. pp. 109-301.

580. Les établissements publics de coopération intercommunale, s'ils diffèrent des établissements publics classiques et des collectivités territoriales¹⁵⁹⁷, bénéficient également de la prescription quadriennale¹⁵⁹⁸. Que ces personnes publiques soient rapprochées des établissements publics ordinaires ou qu'elles soient assimilées à des collectivités territoriales, la solution paraît toujours justifiée. Elles sont toutes constituées de regroupement de collectivités territoriales disposant d'un comptable public, que la coopération soit verticale ou horizontale.

581. Si la prescription quadriennale s'étend à des établissements publics sans cesse diversifiés et fortement implantés dans le maillage territorial, la question est plus délicate concernant les nouvelles personnes publiques telles que les groupements d'intérêt public et les autorités administratives indépendantes, traduisant dans l'une de ses nouvelles dimensions la crise rémanente de la notion d'établissement public¹⁵⁹⁹. La jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion d'y apporter une réponse.

582. Ainsi, les autorités publiques indépendantes, autorités de régulation auxquelles le législateur a conféré la personnalité morale¹⁶⁰⁰, doivent-elles être concernées ? Elles se différencient des autorités administratives indépendantes classiques qui n'ont pas de personnalité juridique, ni de patrimoine propre et relèvent donc du budget de l'Etat. De ce fait, la prescription quadriennale devrait pouvoir être appliquée à ces autorités administratives indépendantes¹⁶⁰¹. Et les autorités publiques indépendantes devraient également en bénéficier, si le législateur les dote d'un comptable public. Sous cette réserve, la prescription quadriennale, élément du régime des obligations administratives, trouvera naturellement sa place. En effet, l'attribution de la personnalité juridique est liée au fait que ces autorités sont

¹⁵⁹⁷ Sur les difficultés de la distinction voir A. de Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, P.U.S.S., Toulouse, 1974, pp. 411-448 ; J.-M. Pontier, « La personnalité publique, notion anisotrope », *R.F.D.A.*, 2007, pp. 979-989.

¹⁵⁹⁸ Voir pour une communauté urbaine, C.E., 11 octobre 1978, *Commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or*, *Rec.*, p. 357 ; concernant un syndicat de communes, C.A.A. Paris, 20 avril 1993, *Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau c/ Syndicat de copropriété Les Nouveaux Horizons*, *Rec. Tab.*, p. 624.

¹⁵⁹⁹ En ce sens, F. Melleray, « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public. La reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 711-717.

¹⁶⁰⁰ M. Degoffe, « Les autorités publiques indépendantes », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 622-629 ; S. Martin, « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique », *R.D.P.*, 2013, pp. 53-77.

¹⁶⁰¹ En ce sens A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », préc., n°88-90 ; G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 31.

pécuniairement responsables, sur leur patrimoine propre, des conséquences des actes pris dans l'exercice de leur mission de régulation¹⁶⁰².

583. La solution à retenir concernant les groupements d'intérêt public est plus complexe. Ces personnes morales, initiées par la loi du 15 juillet 1982¹⁶⁰³ dans le secteur de la recherche, ont fleuri dans de nombreux autres domaines et sont désormais régies par un statut général fixé par les articles 98 à 122 de loi du 17 mai 2011¹⁶⁰⁴. Elles sont « destinées à structurer une coopération entre personnes publiques ou entre personnes publiques et privées, renforçant l'efficience de l'action publique »¹⁶⁰⁵. Après de longues hésitations, la jurisprudence¹⁶⁰⁶ et désormais la loi, ont entériné leur qualité de personnes publiques. Leur création résulte d'une convention entre les différents membres du groupement. Or, selon la loi du 17 mai 2011, le régime comptable de ces personnes publiques est fixé par la convention, c'est-à-dire par les futurs membres du groupement sous réserve de sa validation par l'autorité administrative compétente¹⁶⁰⁷. Elles doivent toutefois respecter l'article 112 disposant que « la comptabilité du groupement est tenue et sa gestion assurée selon les règles du droit privé, sauf si les parties contractantes ont fait le choix de la gestion publique dans la convention constitutive ou si le groupement est exclusivement constitué de personnes morales de droit public soumises au régime de comptabilité publique ». Il y a fort à parier que l'option ouverte en faveur de la comptabilité publique (prévue par la première hypothèse) ne s'exercera que rarement, cette structure de gestion des services publics ayant notamment été imaginée pour être soustraite aux règles financières jugées trop contraignantes dans certains secteurs d'activité publique. La prescription quadriennale ne jouera donc, la plupart du temps, que pour les groupements ne comprenant que des personnes publiques.

¹⁶⁰² Voir D. Labetoulle, « La responsabilité des A.A.I. dotées de la personnalité morale : coup d'arrêt à l'idée de "garantie de l'Etat". A propos de l'avis du Conseil d'Etat du 8 septembre 2005 », *R.J.E.P./C.J.E.G.*, 2006, pp. 359-364, spéc. p. 360 : « *Sujet de droit, à ce titre investi de droits et d'obligations, la personne morale est aussi le siège d'obligation, et par la même voicy que la personne publique dont elle dépendait auparavant est déchargée de cette même responsabilité* ».

¹⁶⁰³ Loi n°82-610 du 15 juillet 1982 *d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (Loi dite Chevènement)*, *J.O.R.F.* du 16 juillet 1982, p. 2270.

¹⁶⁰⁴ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, *J.O.R.F.* du 18 mai 2011, p. 8537.

¹⁶⁰⁵ A. Rouyère, « Les personnes publiques spécialisées », préc., p. 349.

¹⁶⁰⁶ T.C., 14 février 2000, *G.I.P.* « *Habitat et interventions sociales pour les mal-logés* », *Rec.*, p. 748 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°102.

¹⁶⁰⁷ Article 99 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011, préc. : « *Le régime comptable applicable, dans le respect des règles fixées à l'article 112 de la présente loi* ».

584. Au terme de ce recensement, on notera que la diversification des modes de gestion des services publics, en particulier dans le secteur marchand, laisse le choix aux personnes publiques de se soumettre aux règles de la prescription quadriennale¹⁶⁰⁸. Les pouvoirs publics peuvent exclure cette règle en conservant la forme publique de l'entreprise ou en procédant à sa « sociétisation » (sociétés anonymes, sociétés d'économie mixte...).

585. Les bénéficiaires de la prescription quadriennale sont quantitativement importants, seules les personnes privées ne pouvant s'en prévaloir¹⁶⁰⁹. Les personnes publiques peuvent en outre exciper de la prescription quadriennale pour l'ensemble de leurs dettes.

2. L'application de la prescription quadriennale à toutes les dettes publiques

586. La prescription quadriennale peut être opposée à toute personne, quelle que soit sa nature juridique (a) et l'origine de la dette (b).

a) L'indifférence de la qualité du créancier de l'administration

587. L'application de la prescription quadriennale ne prend pas en compte la qualité du créancier de l'administration. Cette prescription est opposable sans distinction aux personnes privées comme aux personnes publiques créancières. Toute personne privée peut se voir opposer la prescription quadriennale. Il n'y a pas lieu de s'attarder sur cet aspect¹⁶¹⁰ sauf à préciser que cette règle s'étend aux rapports des personnes publiques avec une personne de nationalité étrangère. Dans l'affaire *Hermann* du 21 juillet 1972¹⁶¹¹, le Conseil d'Etat a jugé qu'un emprunt souscrit par un étranger avec une compagnie de messagerie française, dont les dettes ont été reprises par l'Etat, demeure soumis à la déchéance quadriennale. Le caractère international de cet emprunt n'est pas un obstacle à l'application de cette règle, dans la mesure où il demeure soumis à la loi française.

¹⁶⁰⁸ Voir G. Eckert, « Droit administratif et droit civil », préc., pp. 624-627.

¹⁶⁰⁹ Voir par exemple, de manière claire, C.A.A. Nantes, 20 juin 2000, *Denise Y. c/ Centre hospitalier de Salon de Provence*, Req. n°95NT01445, inédit : « Considérant, qu'aux termes de l'article 1er de la loi susvisée du 31 décembre 1968, ces dispositions étant expressément instituées au seul profit de l'Etat, des départements, des communes et de certains de leurs établissements publics, Mme Y... ne peut en revendiquer le bénéfice ; qu'à défaut de dispositions prévoyant une prescription plus courte pour cette catégorie de créances, le reversement des sommes dues au C.H. de Salon de Provence par Mme Y... était soumis à la seule prescription trentenaire édictée à l'article 2262 du code civil et rendue applicable aux établissements publics par l'article 2227 du même code ».

¹⁶¹⁰ Voir E. Picard, « La prescription quadriennale », préc., n°112-117.

¹⁶¹¹ C.E., 21 juillet 1972, *Hermann*, préc.

588. De la même façon, les personnes publiques sont en droit de s'opposer mutuellement la prescription quadriennale. Cette situation remonte à la déchéance, après que celle-ci a progressivement été étendue aux personnes publiques secondaires, et a persisté sous l'empire de la loi du 31 décembre 1968. Les collectivités locales et l'Etat sont donc traités sur un pied d'égalité. Pour ne prendre qu'un exemple récent, la loi du 26 janvier 1984¹⁶¹² impose, en cas de mutation d'un fonctionnaire dans les trois ans de sa titularisation, que la collectivité ou l'établissement public d'accueil verse à la collectivité d'origine une indemnité égale à la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire et au coût de toute formation complémentaire éventuelle. Dans un avis contentieux, le Conseil d'Etat a rappelé que « *le législateur n'a enfermé l'exercice de l'action en recouvrement de cette créance, en l'absence d'accord intervenu entre les collectivités territoriales ou établissements publics d'accueil et d'origine sur le montant de l'indemnité, dans aucun délai particulier* ». Dans ce cas, « *la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil serait toutefois, le cas échéant, en droit d'opposer à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la prescription quadriennale de la créance sur le fondement des dispositions de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics* »¹⁶¹³.

589. Pour étendre plus largement encore le bénéfice de la prescription quadriennale, la loi du 31 décembre 1968 ne prend en compte ni la nature, ni l'origine de la créance sur l'administration.

b) L'indifférence de la nature et de l'origine de la dette

590. L'efficacité de la législation sur la déchéance puis de la prescription quadriennale, réside dans sa faculté à s'abstraire de toute considération liée à l'origine de l'obligation ou à sa nature, publique ou privée, afin d'éviter, et ce contrairement au droit privé, toute multiplication anarchique des délais.

¹⁶¹² Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *J.O.R.F.* du 27 janvier 1984, p. 441.

¹⁶¹³ C.E., Avis, 9 mars 2012, *Commune de Mionay, Rec.*, p. 81.

591. Le critère d'application de la prescription quadriennale repose uniquement sur l'existence d'un comptable public. Derrière cette exigence, se cache, en réalité, le caractère public des deniers de l'administration qui appelle un régime spécial. Qu'il soit gouverné par le droit privé ou le droit public, le paiement de la dette sera toujours effectué par des deniers publics justifiant une éventuelle opposition de la prescription quadriennale. Pour le Conseil d'Etat, la déchéance comme la prescription, « s'applique à l'ensemble des dettes, qu'elles soient régies par le droit public ou le droit privé »¹⁶¹⁴. La Cour de cassation a eu quelques réticences à suivre cette position. La deuxième chambre civile avait considéré que le transfert au juge judiciaire opéré par la loi du 31 décembre 1957¹⁶¹⁵ du contentieux des dommages nés d'un véhicule administratif impliquait que les règles de prescription privées s'appliquent au litige et avait écarté la prescription quadriennale¹⁶¹⁶. La compétence judiciaire avait conduit à une forme de privatisation de la prescription de ce type de dommages, afin de favoriser le débiteur de l'administration en le faisant bénéficier du délai trentenaire. Cette position était néanmoins critiquable car rien dans la loi de 1957 n'écartait les règles de la prescription quadriennale. Le Tribunal des conflits a consacré la solution retenue par le juge administratif en rappelant que « la circonstance que la dette d'une personne publique est régie par le droit privé et ressortit à la compétence des juridictions judiciaires ne saurait faire obstacle à l'application de la législation soumettant à la déchéance ou prescription quadriennale les créances sur les collectivités publiques, qu'il en est notamment ainsi des dommages causés par les véhicules »¹⁶¹⁷. La Cour de cassation a fini par se ranger à cette interprétation¹⁶¹⁸. Est une illustration de ce principe, le fait qu'un établissement public administratif à double visage puisse opposer la déchéance quadriennale à une dette née de ses activités commerciales¹⁶¹⁹.

¹⁶¹⁴ C.E., 21 juillet 1972, *Veuve Hermann*, préc.

¹⁶¹⁵ Loi n°57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne de droit public, *J.O.R.F.* du 5 janvier 1958, p. 196.

¹⁶¹⁶ Voir C. cass., 2^{ème} civ., 21 avril 1982, *Agent judiciaire du Trésor public c/ Guen*, *Bull. civ.*, II, n°58 : « Mais attendu qu'aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi n°57-1424 du 31 décembre 1957, attribuant aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les actions en responsabilité tendant à la réparation des dommages causés par tout véhicule et dirigés contre une personne morale de droit public, l'action est jugée conformément aux règles du droit civil, la cour d'appel en a déduit, à juste titre, que la prescription applicable était celle régissant l'action en responsabilité civile, la créance contre la personne morale de droit public ne prenant naissance que dans la décision judiciaire qui la consacre ». Pour une critique de cette position, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°174-178.

¹⁶¹⁷ T.C., 21 janvier 1985, *Préfet, commissaire de la République de la région de Lorraine et de la Moselle, Rec.*, p. 399, concl. M.-A. Latournerie ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 228, note L. Richer.

¹⁶¹⁸ C. cass., Ass. Plén., 6 juillet 2001, *Préfet de la région Ile de France*, *Bull. civ.*, Ass. Plén., n°9.

¹⁶¹⁹ C.E., 2 juillet 1969, *O.N.I.C. c/ Dron*, *Rec.*, p. 354 ; *R.D.P.*, 1970, p. 435, obs. R. Drago.

592. L'origine de l'obligation est également indifférente. Ainsi, la prescription quadriennale s'applique aux dettes nées d'un contrat¹⁶²⁰ public ou privé, d'un enrichissement sans cause¹⁶²¹, d'une répétition de l'indu¹⁶²², de la responsabilité de l'administration résultant d'un dommage de travaux publics¹⁶²³, d'une faute de service¹⁶²⁴, etc.¹⁶²⁵. Le caractère exceptionnel de l'origine du dommage n'empêche pas la législation sur la déchéance et la prescription quadriennale de s'appliquer.

593. La responsabilité de l'Etat du fait des agissements du gouvernement de Vichy en constitue un autre exemple. Après que l'arrêt *Papon*¹⁶²⁶ a ouvert la voie à l'engagement de la responsabilité de l'Etat¹⁶²⁷, un premier contentieux s'est noué autour des préjudices subis par les personnes transférées vers les camps de travail allemands. Refusant d'étendre l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité à l'action en responsabilité de l'Etat¹⁶²⁸, le juge administratif relève que « l'action en réparation dirigée par des particuliers contre l'Etat français est soumise, en l'absence de texte les écartant expressément, aux règles de prescription fixées par les dispositions législatives »¹⁶²⁹ de la loi du 29 janvier 1831, puis de celle du 31 décembre 1968¹⁶³⁰. Un second contentieux engagé par les familles de victimes juives déportées dans les camps de concentration s'est développé devant les juridictions administratives. Dans l'affaire *Lipietz*¹⁶³¹, le Tribunal administratif de Toulouse a jugé que la dette de l'Etat était soumise à la déchéance puis à la prescription quadriennale, même si en l'espèce, elle n'était pas prescrite. La question de l'application de la prescription quadriennale à la responsabilité de l'Etat du fait des agissements de Vichy ne devrait pas connaître de

¹⁶²⁰ C.E., 2 mars 1934, *Desmarais frères*, *Rec.*, p. 1238.

¹⁶²¹ C.E., 22 avril 1988, *S.A. Hyères plage*, Req. n° 54351, inédit ; *A.J.D.A.*, 1988, p. 491, note J. Moreau.

¹⁶²² C.E., 22 juin 2001, *Brunet*, Req. n° 215161, inédit ; C. cass., 1^{ère} civ., 19 mars 2008, *Communauté de communes Cœur d'Ostrevent*, *Bull. civ. I*, n°83.

¹⁶²³ C.E., 26 octobre 1983, *Nicolas*, *Rec.*, p. 426.

¹⁶²⁴ Pour un dommage résultant d'une faute du service de lutte contre l'incendie, voir C.E., 14 mars 1980, *Ville de Sarreguemines*, *Rec.*, p. 149.

¹⁶²⁵ Pour une analyse détaillée, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – manquement – effet – contentieux », préc., n°103-111.

¹⁶²⁶ C.E., Ass., 12 avril 2002, *Papon*, *Rec.*, p. 139 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°107.

¹⁶²⁷ Voir F. Melleray, « Après les arrêts *Pelletier* et *Papon* : brèves réflexions sur une repentance », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 837-842 ; M. Verpeaux, « L'affaire Papon, la République et l'Etat », *R.F.D.C.*, 2003, pp. 513-526.

¹⁶²⁸ Voir D. Connil, « L'imprescriptibilité du crime contre l'Humanité devant le juge administratif », in S. Niquègue (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, pp. 53-95.

¹⁶²⁹ C.A.A. Paris, 21 décembre 2006, *M. X.*, préc.

¹⁶³⁰ C.A.A. Paris, 27 juin 2006, *Georges X.*, Req. n°05PA00153, inédit ; C.A.A. Bordeaux, 4 décembre 2007, *Pellegrino*, Req. n°05BX01615, inédit ; C.A.A. Nancy, 4 décembre 2008, *Georgette X.*, Req. n°006NC00255. Voir S. Tissot-Grossrieder, concl. sur T.A. Besançon, 10 avril 2007, *Alexandroff*, *A.J.D.A.*, 2007, p. 1608.

¹⁶³¹ T.A. Toulouse, 6 juin 2006, *Lipietz* ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 2292, note P. Chrestia ; *R.D.P.*, 2006, p. 1715, note J.-C. Jobart.

nouveaux développements. En effet, l'avis contentieux du Conseil d'Etat *Hoffman-Glemane*¹⁶³² rendu le 16 février 2009 a définitivement fermé la porte du prétoire en estimant que l'ensemble des préjudices avait été réparé. Dans ses conclusions, le rapporteur public F. Lenica avait néanmoins estimé, dans l'hypothèse où certains préjudices devraient encore être indemnisés, que la dette de l'Etat, malgré son caractère exceptionnel, entrait dans le champ d'application de la prescription quadriennale. Il justifiait cette solution en rappelant qu'« *appliquée à l'Etat, dont la vocation est permanente, l'imprescriptibilité, c'est l'éternité* »¹⁶³³ et il proposait de faire partir le délai au jour de la publication au Journal officiel de l'avis *Hoffman Glemane*¹⁶³⁴. Cette affaire illustre le très large champ d'application matériel de la prescription quadriennale.

594. En poursuivant la vocation générale de l'ancienne déchéance quadriennale, la loi du 31 décembre 1968, aidée en cela par la jurisprudence administrative, est parvenue à faire de la prescription quadriennale une règle générale. Elle semble dès lors constituer le droit commun de la prescription des dettes publiques. La réforme de 1968 et les lois ultérieures ont cependant prévu certaines exceptions fondées sur l'origine de la dette. Ces exceptions demeurent toutefois d'une portée limitée, tant dans leur principe que dans l'interprétation jurisprudentielle qui en est faite.

B. DES EXCEPTIONS DE PORTEE LIMITEE

595. L'article 1^{er} de la loi de 1968 prévoit la possibilité de déroger à la prescription quadriennale. Il dispose que « *sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* ». Ces exceptions sont édictées par la loi de 1968 elle-même (1) et par d'autres dispositions législatives (2).

¹⁶³² C.E., Avis, 16 février 2009, *Hoffman-Glemane*, *J.O.R.F.* du 10 mars 2009, p. 4440 ; *R.F.D.A.*, 2009, p. 316, concl. F. Lenica, p. 525, note B. Delaunay et p. 536, note P. Roche ; *A.J.D.A.*, p. 589, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *Dr. adm.*, 2009, n°4, comm. 60 ; *J.C.P. G.*, 2009, 10074, note J.-P. Markus.

¹⁶³³ F. Lenica, concl ; sur C.E., Avis, 16 février 2009, *Hoffman-Glemane*, préc., p. 325.

¹⁶³⁴ Sur ce point, voir D. Lochack, « Le droit, la mémoire et l'histoire. La réparation différée des crimes antisémites de Vichy devant le juge administratif », *La Revue des Droits de l'Homme*, 2012, n°2, pp. 1-29, spéc. pp. 15-18 ; <http://revdh.files.wordpress.com/2012/11/dossier-2-le-droit-la-memoire-l-histoire-lochack1.pdf>, (consulté le 16 octobre 2013) ; D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2012, 904 p, spéc. pp. 244-255.

1. Des exceptions inscrites dans la loi du 31 décembre 1968

596. La loi mentionne trois séries d'exceptions. La principale exception résulte de l'inapplicabilité de la prescription quadriennale aux droits réels. Si ce principe n'est pas explicitement formulé par la loi, il peut être déduit d'une lecture *a contrario* des termes de l'article 1^{er} qui prescrit par quatre ans « *toutes créances* » des personnes publiques. La jurisprudence en a toujours conclu que les droits réels ne pouvaient supporter cette prescription, en affirmant qu'elle « *n'est qu'un mode d'extinction des dettes des collectivités publiques et ne peut, par suite, être opposée qu'aux créances que les intéressés entendent faire valoir contre ces collectivités* » et « *elle est, en revanche, sans effet sur les droits réels* »¹⁶³⁵. En effet, « *celle-ci a pour but de libérer les pouvoirs publics de leur dette ; elle est donc extinctive* »¹⁶³⁶. La revendication ou la restitution d'un bien demandée à l'administration ne peut être soumise à la déchéance ou à la prescription¹⁶³⁷.

597. La distinction n'est pourtant pas toujours évidente, en particulier lorsqu'est en cause une somme d'argent. Tout dépend alors du titre de paiement de la dette. Le détenteur d'une somme déposée entre les mains d'un tiers, qui en demandera ultérieurement la restitution, fondera sa demande sur son droit réel. En l'absence de créance, la prescription est donc inopposable. Pis encore, la prescription peut retrouver à s'appliquer en cas de transformation d'un droit réel en droit personnel. Par exemple, si après avoir commis une voie de fait, l'administration ne peut restituer le bien illégalement acquis, le propriétaire détient une créance d'indemnité, soumise, quant à elle, à la prescription quadriennale¹⁶³⁸. Pour la Cour de cassation, la substitution du droit de créance au droit réel se réalise le jour du fait générateur de la créance d'indemnité (par exemple, l'année au cours de laquelle l'emprise irrégulière est intervenue) et non le jour où l'autorité judiciaire a fixé le montant de l'indemnité due par la collectivité¹⁶³⁹. Cette solution suscite encore certaines réticences des juridictions du fond, qui

¹⁶³⁵ C.E., 2 mai 1973, *Guyot, Rec.*, p. 309 ; *A.J.D.A.*, 1973, p. 370, note P. Amselek.

¹⁶³⁶ H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 72. Dans le même sens, voir M. Le Gouix, *De la déchéance quinquennale*, Larose, Paris, 1905, 123 p., spéc. p. 56.

¹⁶³⁷ Pour la revendication d'un immeuble, C.E., 24 juillet 1862, *Commune de Vaujaney, Rec.*, p. 600 ; C.E., 29 décembre 1911, *Préfet de la Corse c/ Casanova, Rec.*, p. 1263.

¹⁶³⁸ C.E., 2 mai 1973, *Guyot*, préc.

¹⁶³⁹ C. cass., 1^{ère} civ., 23 juillet 2003, *Bull. civ.*, I, n°25 ; C. cass., 3^{ème} civ., 7 novembre 2001, *Pedemonte c/ Commune de Roquebillière, Bull. civ.*, III, n°126. En réalité, comme le souligne E. Picard, le jour où la créance survient n'est pas celui de l'intervention de l'emprise irrégulière ou de la voie de fait, mais celui à partir duquel la restitution du bien n'est plus possible. C'est en effet cet événement qui transforme le droit réel en droit créance (voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°200).

continuent de retenir le jour du jugement de l'autorité judiciaire comme moment de la transformation du droit réel en droit de créance et, par conséquent, comme point de départ de la prescription quadriennale¹⁶⁴⁰.

598. L'article 4 de la loi prévoit ensuite que « *les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas en matière de remboursement de dépôts et de consignations, non plus qu'aux intérêts des sommes déposées ou consignées* »¹⁶⁴¹. En même temps qu'il reprend une loi du 16 avril 1893 qui avait soumis à la prescription trentenaire les dépôts et consignations, cet article revient, par souci de simplification, sur une décision du Conseil d'Etat qui avait appliqué la déchéance aux intérêts de ces sommes¹⁶⁴². Désormais, les sommes principales et leurs intérêts sont exclus de la prescription quadriennale¹⁶⁴³. Il en va ainsi des sommes déposées par un comptable public afin d'assurer la garantie des obligations financières qui pèsent sur lui en cas de faute. De même, l'article 5 précise que « *les créances au paiement desquelles il a été fait opposition entre les mains d'un comptable public ne sont plus soumises à la prescription à partir de la date de l'opposition* ». Cette exclusion « *destinée à préserver les droits des créanciers et surtout des tiers* »¹⁶⁴⁴ met fin à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat ayant adopté la solution inverse à propos de la déchéance quadriennale¹⁶⁴⁵.

599. La loi du 31 décembre 1968 pose finalement peu de problèmes car les exceptions à la prescription y sont limitées et bien délimitées. En revanche, les dispositions instituant d'autres prescriptions ne définissent qu'imparfaitement leur champ d'application et rendent difficile la détermination des frontières avec la prescription quadriennale.

¹⁶⁴⁰ C.A. Paris, 22 février 2011, *Commune de Cachan*, Req. n°09-03622, inédit. Le juge judiciaire étant principalement amené à connaître de la prescription sur le fondement de ces différents titres de compétence en matière de propriété (emprise irrégulière, voie de fait...).

¹⁶⁴¹ Refusant d'assimiler les sommes en cause à un dépôt ou une consignation, voir C.A.A. Bordeaux, 23 février 2012, *Société Soufflet Atlantique*, Req. n°10BX00841, inédit.

¹⁶⁴² C.E., 4 mai 1854, *Largey*, *Rec.*, p. 380. Sur ce point, voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, thèse dactyl., Paris, 1952, 315 p., spéc., pp. 77-84.

¹⁶⁴³ Voir par exemple, C. cass., 1^{ère} civ., 6 juillet 1999, *Centre communal d'action sociale foyer de la ville de Morez*, *Bull. civ.*, I, n°229 ; C. cass., 1^{ère} civ., 16 février 1999, *Administration des Postes et Télécommunication*, *Bull. civ.*, I, n°99.

¹⁶⁴⁴ M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616, spéc. p. 602.

¹⁶⁴⁵ C.E., 13 février 1959, *L'Hotelier*, *Rec.*, p. 957, *A.J.D.A.*, 1959, p. 134.

2. Des exceptions instituées à la loi du 31 décembre 1968

600. L'article 1^{er} de la loi de 1968 réserve l'application « *des déchéances particulières édictées par la loi* ». Si la référence au terme « *déchéance* » a maladroitement été conservée, c'est parce que cette précision avait originellement pour but de tenir compte de certaines exceptions déjà instituées sous l'empire de la déchéance quadriennale. Mais cette formulation permet d'inclure au titre des exceptions, des prescriptions instituées ultérieurement à la loi de 1968. Toutes ces prescriptions prévoient leur application à l'administration et se substituent donc à la prescription quadriennale. La plupart du temps, le législateur n'a pourtant fait que créer une durée spéciale, n'excluant que partiellement la prescription quadriennale (b). Il arrive, plus rarement, qu'il fixe un régime excluant totalement la loi du 31 décembre 1968 (a).

a) Les exceptions totales à la prescription quadriennale

601. Il est assez rare que le législateur, lorsqu'il déroge à la prescription quadriennale, prévoit un régime applicable à la nouvelle prescription spéciale. Deux domaines font pourtant exception : la législation sur les prescriptions des pensions civiles et militaires (a), la législation relative aux prescriptions des indus fiscaux (b).

i) *Les prescriptions des pensions civiles et militaires*

602. La législation portant sur les prescriptions des pensions civiles et militaires s'est développée dès le XIX^{ème} siècle à côté de la déchéance quinquennale¹⁶⁴⁶. Le Code des pensions d'invalidité et des victimes de la guerre adopté en 1951¹⁶⁴⁷ et celui des pensions civiles et militaires de retraite en 1964¹⁶⁴⁸ ont organisé un régime de prescriptions spécifiques qui n'a pas été affecté par la réforme de 1968 sur la prescription quadriennale.

¹⁶⁴⁶ Voir *supra* n°84-85. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-12, spéc. p. 8.

¹⁶⁴⁷ Décret n°51-470 du 24 avril 1951 *portant règlement d'administration publique, codifiant les règlements d'administration publique concernant les pensions militaires d'invalidité, les diverses pensions d'invalidité soumises à un régime analogue et les avantages attachés à la qualité d'ancien combattant ou de victime de guerre*, *J.O.R.F.* du 27 avril 1951, p. 4262.

¹⁶⁴⁸ Loi n°64-1339 du 26 décembre 1964 *portant réforme du code des pensions civiles et militaires de retraite*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1964, p. 11835.

603. L'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraite énonce que, « lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la quatrième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux quatre années antérieures ». Cette règle évince la prescription quadriennale de la loi de 1968 pour les demandes de révision de pensions. Son champ d'application a été étendu en adoptant une conception large de la demande en liquidation ou en révision. Le Conseil d'Etat considère qu'« un recours contentieux directement formé contre un arrêté de concession de pension en vue d'en remettre en cause le montant implique nécessairement, s'il est accueilli, que l'administration procède, en prenant un nouvel arrêté, à une nouvelle liquidation de la pension ». Le juge précise que « le titulaire d'une pension est recevable à saisir directement le juge d'un recours contre un arrêté de concession qui n'avait pas fait l'objet d'une notification comportant l'indication des voies de recours, la demande ainsi présentée doit être regardée comme une demande de liquidation de pension, au sens de l'article L. 53 de ce code ». Par conséquent, « en se fondant, pour déterminer l'étendue des droits à revalorisation de M. Simon, sur les dispositions générales de la loi du 31 décembre 1968, alors que les dispositions spéciales de l'article L. 53 étaient seules applicables, le tribunal administratif de Rennes a commis une erreur de droit »¹⁶⁴⁹. Le juge administratif rappelle enfin que « seule une première demande de révision [...] était de nature à interrompre le délai de prescription édicté par les dispositions précitées de l'article L. 53 du code des pensions civiles et militaires de retraite »¹⁶⁵⁰. Dans ce cas, « il peut ne pas être utilement invoqué les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 ».

604. De la même manière, le Conseil d'Etat a jugé que le délai quadriennal prévu à l'article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre¹⁶⁵¹ pour les demandes de pensions relevant de ce code écarte la prescription quadriennale de la loi de 1968¹⁶⁵². En revanche, le litige portant sur des intérêts de rappel des arrérages de pensions

¹⁶⁴⁹ C.E., 30 décembre 2009, *Simon*, *Rec. Tab.*, p. 863 ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 1038.

¹⁶⁵⁰ C.A.A. Paris, 29 janvier 1998, *Rajemison*, *Rec. Tab.*, p. 836.

¹⁶⁵¹ Article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « Lorsque, par suite du fait personnel du pensionné, la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la troisième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire ne peut prétendre qu'aux arrérages, afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux trois années antérieures ».

¹⁶⁵² C.E., 30 mars 2011, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Diallo*, *Rec.*, p. 139 : « En se fondant, pour déterminer l'étendue des droits à revalorisation de M. Diallo, sur les dispositions

découlant d'une reconstitution de carrière n'est soumis qu'à la loi du 31 décembre 1968¹⁶⁵³, ce qui atteste de la difficile ligne de partage entre la prescription quadriennale de droit commun et les prescriptions spéciales de pensions.

605. L'article L. 55 du Code des pensions civiles et militaires dispose en second lieu que « *la pension et la rente viagère d'invalidité sont définitivement acquises et ne peuvent être révisées ou supprimées à l'initiative de l'administration ou sur demande de l'intéressé que dans les conditions suivantes : à tout moment en cas d'erreur matérielle ou dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision de concession initiale de la pension ou de la rente viagère, en cas d'erreur de droit* ». Ce délai écarte celui de la prescription quadriennale et les causes d'interruption et de suspension de cette dernière, prévues à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, ne sont pas invocables pour mettre en œuvre le délai de l'article L. 55¹⁶⁵⁴. Le Conseil d'Etat a également rappelé que « *les dispositions de l'article 2262 du code civil, [qui] ne sauraient, en tout état de cause, être utilement invoquées au soutien de demandes tendant à la révision d'une pension de retraite, pour laquelle le législateur a fixé les règles spécifiques énoncées à l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite* »¹⁶⁵⁵.

606. A ce régime de prescriptions spéciales de pensions, écartant la prescription quadriennale, s'ajoutent les exceptions instituées pour les prescriptions de la répétition des indus fiscaux.

ii) *Les prescriptions de la répétition de l'indu fiscal*

607. Les prescriptions spécifiques à la matière fiscale concernent essentiellement les créances que l'administration détient sur les contribuables¹⁶⁵⁶. Mais il n'est pas rare, en cas d'erreur commis par l'un ou l'autre, que des sommes soient indûment payées à

générales de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, alors que les dispositions spéciales de l'article L. 74 étaient seules applicables, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit sur l'application des règles de prescription ». Voir également, C.E., 20 juin 2012, *Sahali*, Req. n°349216, *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2012, act. 457, obs. C.-A. D.

¹⁶⁵³ C.E., 19 mai 2004, *Penciolelli*, *Rec. Tab.*, p. 644.

¹⁶⁵⁴ C.A.A. Nantes, 17 mai 2010, *Danièle X.*, Req. n°09NT01366, inédit.

¹⁶⁵⁵ C.E., 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Economie*, Req. n°258083, inédit. La solution est identique concernant l'article 2277 du Code civil, voir C.E., 7 décembre 2009, *Michèle A.*, Req. n°296195, inédit.

¹⁶⁵⁶ Voir *infra* n°633-642.

l'administration. Dans cette hypothèse, le redevable de l'impôt dispose d'une action en répétition de l'indu organisée par l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales, échappant aux règles générales de l'action en répétition de l'indu¹⁶⁵⁷. Il faut néanmoins distinguer deux cas de figure : celle dans laquelle le paiement est indu dès l'origine, et celle dont le paiement le devient à la suite d'une décision de justice¹⁶⁵⁸.

608. Dans le premier cas, l'indu résulte d'une erreur dans les bases de calcul de l'impôt ou dans la liquidation de la part de l'administration ou du contribuable dans le cas des impôts auto-liquidés. Le contribuable doit alors intenter une action en contestation de l'impôt dans le délai de deux ans selon l'article R. 196-1 du Livre de procédures fiscales¹⁶⁵⁹. Dans ce cas, « *le délai d'action et la période de restitution sont liés, en ce sens que la forclusion frappe à la fois et simultanément l'action et la période objet de l'action* »¹⁶⁶⁰, ce qui revient à dire que la prescription de la répétition de l'indu se confond ici avec la forclusion du recours du contribuable. Selon le Conseil d'État, ce régime spécial de prescription adopté par le pouvoir réglementaire sur habilitation législative, écarte la loi du 31 décembre 1968 pour les actions en restitution d'imposition indues. Il juge que « *la prescription quadriennale instituée par cette loi n'est applicable que sous réserve des dispositions définissant un régime légal de prescription spécial à une catégorie déterminée de créances susceptibles d'être invoquées à l'encontre de l'une de ces personnes morales de droit public* ». Ainsi, « *les dispositions précitées de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales ont pour effet d'instituer un régime légal de prescription propre aux créances d'origine fiscale dont les contribuables*

¹⁶⁵⁷ Sur ce point, voir P. Amselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 5-37 ; M. Collet, *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 339 p., spéc. pp. 214-217.

¹⁶⁵⁸ Sur cette distinction, voir J. Klein, *Le point de départ du délai de prescription*, Economica, coll. Recherches juridiques, Paris, 2013, 590 p., spéc. pp. 218-226.

¹⁶⁵⁹ Article R. 196-1 du Livre des procédures fiscales : « *Pour être recevables, les réclamations relatives aux impôts autres que les impôts directs locaux et les taxes annexes à ces impôts, doivent être présentées à l'administration au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle, selon le cas : a) De la mise en recouvrement du rôle ou de la notification d'un avis de mise en recouvrement ; b) Du versement de l'impôt contesté lorsque cet impôt n'a pas donné lieu à l'établissement d'un rôle ou à la notification d'un avis de mise en recouvrement ; c) De la réalisation de l'événement qui motive la réclamation. Ne constitue pas un tel événement une décision juridictionnelle ou un avis mentionné aux troisième et cinquième alinéas de l'article L. 190. Toutefois, dans les cas suivants, les réclamations doivent être présentées au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle, selon le cas : a) De la réception par le contribuable d'un nouvel avis d'imposition réparant les erreurs d'expédition que contenait celui adressé précédemment ; b) Au cours de laquelle les retenues à la source et les prélèvements ont été opérés s'il s'agit de contestations relatives à l'application de ces retenues ; c) Au cours de laquelle le contribuable a eu connaissance certaine de cotisations d'impôts directs établies à tort ou faisant double emploi* ».

¹⁶⁶⁰ A. Lefeuvre, *Le paiement en droit fiscal*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2002, 399 p., spéc. p. 334.

entendent se prévaloir envers l'Etat ». De ce fait, « *lesdites créances sont exclues du champ d'application de la loi du 31 décembre 1968* »¹⁶⁶¹.

609. La seconde hypothèse résulte du paiement d'un impôt dont la base légale a été déclarée contraire à une règle de droit supérieure par une décision juridictionnelle dans une affaire ne concernant pas directement le requérant. Il faut alors considérer que la créance n'est pas née au jour du paiement par le contribuable mais au jour de la décision d'invalidation¹⁶⁶². En organisant un régime de prescription pour demander la restitution des sommes indûment versées, le législateur n'a pas tiré les conséquences de cette particularité. Le système est passablement complexe et évolutif, ne facilitant pas la présentation de l'état du droit.

610. L'article 36 de loi de finances pour 1990¹⁶⁶³ a créé une prescription spécifique de quatre ans visant à mettre fin à une jurisprudence constante de la Cour de cassation appliquant la prescription trentenaire à ces actions en répétition de l'indu¹⁶⁶⁴. Ce délai avait ensuite été ramené à trois ans par l'article 117 de la loi de finances pour 2006¹⁶⁶⁵. Ce mécanisme dissociait le délai de prescription du délai de forclusion¹⁶⁶⁶. A compter de la décision de justice révélant le caractère indu de l'impôt, le contribuable devait exercer un recours préalable devant l'administration dans le délai de trois ans prévu par l'article R. 196-1 du Livre des procédures fiscales. L'intervention de la décision de justice permettait donc de rouvrir le délai de forclusion, alors même que le paiement avait été effectué plus de trois ans avant l'annulation. En revanche, il ne pouvait obtenir le remboursement des sommes illégalement versées si la décision de justice était intervenue plus de deux ans après le paiement de l'impôt. Cette solution revenait à faire courir le délai de prescription au jour du paiement et non au jour de l'intervention de la décision de justice. Si celle-ci intervenait plus

¹⁶⁶¹ C.E., 14 février 2001, *ministre de l'Economie et des Finances c/ S.A. Champagne Jeanmaire*, *Rec.*, p. 60 ; *R.J.F.*, 05/2001, n°671. Voir aussi C.A.A. Versailles, 12 avril 2005, *S.A. Novatec*, *Rec. Tab.*, p. 815. Le juge judiciaire adopte la même position. Voir par exemple, C. cass., com., 6 avril 1999, *Société Ricard*, *Bull. civ.*, IV, n°81 ; C. cass., com., 29 janvier 2002, *Société Laboratoire Hygiène et Diététique*, *Req.* n°00-16266, non publié.

¹⁶⁶² En ce sens, J. Klein, *Le point de départ du délai de prescription*, préc., p. 223.

¹⁶⁶³ Loi n°89-935 du 29 décembre 1989 *de finances pour 1990*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1989, p. 16337.

¹⁶⁶⁴ C. cass., com., 11 juillet 1988, *Société Crépin*, *Bull. civ.*, IV, n°242 ; C. cass., com., 7 novembre 1989, *Bull. civ.*, IV, n°402-403. Voir en ce sens, P. Amsselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 5-37 ; F. Moderne, *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p., spéc. p. 21 : « *L'intervention du législateur n'avait-elle pas pour objectif réel et exclusif de faire pièce à la jurisprudence antérieure en réduisant spécifiquement un délai de prescription institué par l'application correcte du droit communautaire ?* ».

¹⁶⁶⁵ Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 *de finances pour 2006*, *J.O.R.F.* du 31 décembre 2005, p. 20597.

¹⁶⁶⁶ Voir N. de Saussure, « Action en répétition de prélèvements indus au regard d'une règle de droit supérieur », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 775, décembre 2007.

de trois ans après le paiement, le contribuable ne pouvait plus obtenir le remboursement de l'imposition.

611. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2012¹⁶⁶⁷ est encore venue durcir la possibilité d'obtenir la répétition de l'indu. Elle a d'abord réduit le délai de répétition à deux ans. Surtout, le législateur a voulu aligner le délai de l'action en répétition de l'indu dès l'origine sur celui de l'action résultant d'un indu révélé par une décision de justice. L'article L. 190 du Livre des procédures fiscales, complété par le décret du 18 juillet 2013¹⁶⁶⁸, supprime la réouverture du délai de forclusion. Comme pour la répétition de l'indu dès l'origine, délais de forclusion et de prescription ne sont plus dissociés. Le contribuable dispose d'un délai de deux ans à compter du paiement indu, sans égard à la date à laquelle la décision de justice survient. Aux termes de l'article L. 190 A du Livre des procédures fiscales, l'action en réparation fondée sur la perception d'un impôt illégalement perçu est également prescrite par deux ans. Ce délai écarte donc la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968¹⁶⁶⁹. On retrouve le même mécanisme en matière de restitution de droits douaniers à l'article 352 ter du Code des douanes¹⁶⁷⁰.

612. La prescription quadriennale est donc totalement évincée par ce régime spécial dont l'objectif est de limiter au maximum, et de manière parfois contestable, la restitution des indus fiscaux. D'autres dispositions spéciales sont en revanche plus favorables au débiteur.

b) Les exceptions partielles à la prescription quadriennale

613. Plusieurs lois sont intervenues pour écarter le délai de prescription quadriennal. Ces prescriptions spéciales peuvent être soit plus longues, soit plus courtes que la prescription quadriennale selon les domaines concernés. Elles ont en commun de ne prévoir que la durée spécifique du délai, et éventuellement son point de départ, sans préciser le régime de la

¹⁶⁶⁷ Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 *de finances rectificative pour 2012*, J.O.R.F. du 30 décembre 2012, p. 20920.

¹⁶⁶⁸ Décret n°2013-643 du 18 juillet 2013 *relatif aux délais de réclamation applicables aux actions mentionnées aux troisième et cinquième alinéas de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales*, J.O.R.F. du 20 juillet 2013 p. 12129 ; *Dr. fisc.*, n°30, 2013, act. 430.

¹⁶⁶⁹ En ce sens, M. Collet, *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 4ème éd., 435 p., spéc. p. 148.

¹⁶⁷⁰ Article 352 ter du Code des douanes : « *Lorsque le défaut de validité d'un texte fondant la perception d'une taxe recouvrée par les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects a été révélé par une décision juridictionnelle, l'action en restitution mentionnée à l'article 352 ne peut porter, sans préjudice des dispositions de l'article 352 bis, que sur la période postérieure au 1er janvier de la deuxième année précédant celle au cours de laquelle cette décision est intervenue* ».

prescription instituée (i). Dans le silence du texte, le caractère de droit commun de la prescription quadriennale conduit les juridictions à recourir au régime prévu par la loi de 1968. Cependant, l'ordre judiciaire, moins coutumier du maniement de cette règle que son homologue administratif, ne suit pas toujours cette position (ii).

i) *Les exceptions à la durée de la prescription quadriennale*

614. En 1963, le commissaire du gouvernement J. Chardeau déclarait que « *la déchéance quinquennale, puis quadriennale, avait une portée générale ; elle s'appliquait indépendamment des prescriptions édictées en tel ou tel domaine par les lois spéciales et non à titre subsidiaire, à défaut de prescriptions spéciales* »¹⁶⁷¹. Cette affirmation doit être précisée et nuancée. Prise à la lettre, elle a pu improprement conduire le juge administratif à refuser d'appliquer aux dettes de l'administration un délai plus court prévu par un texte de droit privé¹⁶⁷². Cette position, dont on ne trouve pas de confirmation dans la jurisprudence ultérieure, paraissait faire abstraction de ce que la déchéance quadriennale, comme la prescription quadriennale, était une exception à l'ancien article 2227 du Code civil établissant une clause générale de prescription¹⁶⁷³. Dans l'hypothèse où existait une prescription plus courte que la prescription quadriennale, elle devait donc s'y substituer si elle était applicable au litige et ce, quand bien même cette disposition n'aurait pas explicitement prévu son application à l'administration. Le juge judiciaire, pour sa part, appliquait très exactement cette grille de lecture. La Cour de cassation l'a traduit dans un attendu particulièrement clair : « *la prescription quadriennale des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics instituée au profit de ces collectivités publiques par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ne s'applique, selon l'article 1^{er} de ce texte, que sous réserve des déchéances particulières édictées par la loi. Dès lors, c'est à bon droit que, se fondant sur l'article 2227 du Code civil, la cour d'appel a décidé que l'agent judiciaire du Trésor pouvait*

¹⁶⁷¹ J. Chardeau, concl. sur C.E., Sect., 22 novembre 1963, *U.R.S.S.A.F. du Loiret, Rec.*, p. 578.

¹⁶⁷² Les actions en responsabilité de l'Etat à raison du préjudice subi par une faute d'un agent restent soumises à la déchéance quadriennale car « *aucune disposition de la loi n'a étendu aux demandes de cette nature les déchéances édictées par l'article 436 du Code de commerce en matière d'abordage entre navires dont aucun ne relève de l'Etat* ». C.E., Sect., 11 janvier 1952, *Compagnie franco-américain d'assurance, Rec.*, p. 33. Sur ce point, voir J. Waline, « L'application du droit commercial aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur d'Yves Guyon. Aspects de droit des affaires*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 1103-1114, spéc. p. 1106.

¹⁶⁷³ Voir *supra* n°442-459.

opposer à l'U.R.S.S.A.F. la prescription de 3 ans prévue à l'article L. 244-3 du Code de la sécurité sociale pour le paiement des cotisations d'assurance maladie et maternité »¹⁶⁷⁴.

615. Depuis 2008, la suppression de l'application de principe des prescriptions du droit privé à l'administration est toutefois susceptible de remettre en cause cette conception¹⁶⁷⁵. Libéré du carcan du Code civil, le juge administratif pourrait estimer que la prescription quadriennale, explicitement applicable à l'administration, écarte l'ensemble des prescriptions plus courtes qui ne vise pas expressément l'administration. La solution retenue dépendra certainement de l'idéologie que cherche à satisfaire le juge dans l'affaire en cause. S'il désire préserver les deniers publics, il fera assurément jouer la prescription plus courte, même si le texte est de droit privé. A l'inverse, s'il penche pour une protection des intérêts du créancier de l'administration, il retiendra exclusivement le jeu de la prescription quadriennale. En toute hypothèse, dans le silence des textes, la prescription quadriennale fera toujours obstacle à l'application de prescriptions plus longues¹⁶⁷⁶. Elle ne cèdera pas à une prescription plus longue que si le texte en a prévu son application à l'administration.

616. Le législateur a établi des prescriptions propres aux personnes publiques, souvent de durée plus courte que la prescription quadriennale. Plus rarement, ces prescriptions spéciales édictent un délai dont la durée est plus longue.

617. Quelques exemples permettent d'illustrer la première catégorie. Tout d'abord, même si la disposition n'a pas une très grande importance pratique, il existe une prescription très courte pour les dettes de l'administration de très faible montant, afin de faciliter la gestion comptable. L'article 21 de la loi du 22 décembre 1966¹⁶⁷⁷, prévoit ainsi que « *toute créance inférieure à 8 euros constatée dans les écritures d'un comptable public et provenant de trop-perçus, consignations autres que celles effectuées à la caisse des dépôts et consignations ou*

¹⁶⁷⁴ C. cass., soc., 9 février 1995, *U.R.S.S.A.F.*, *Bull. civ.*, V, n°55. Voir également C. cass., soc., 28 mars 1996, *U.R.S.S.A.F.*, Req. n°94-10092, non publié. Sur cette question, voir J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, L.G.D.J., coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p., spéc. pp. 1164-1165.

¹⁶⁷⁵ Voir *supra* 509-511. Sur ce point, la problématique s'étend également aux cas dans lesquels le juge judiciaire devra trancher un litige où une personne publique est débitrice, même si celui-ci préférera certainement se référer au droit civil.

¹⁶⁷⁶ Une prescription quinquennale en matière de cotisations sociales est écartée au profit de la déchéance quadriennale, voir C.E., Sect., 22 novembre 1963, *U.R.S.S.A.F. du Loiret*, *Rec.*, p. 578.

¹⁶⁷⁷ Loi n°66-948 du 22 décembre 1966 *de finances rectificative pour 1966*, *J.O.R.F.* du 23 décembre 1966, p. 11299.

recouvrements pour le compte de tiers, sera définitivement acquise à la collectivité débitrice à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de sa notification au créancier ».

618. Il faut ensuite mentionner la courte prescription en matière de travaux publics instituée par la loi du 29 décembre 1892¹⁶⁷⁸. Cette loi confère une servitude d'occupation temporaire sur les propriétés privées pour permettre la réalisation de travaux publics. Aux termes de son article 17, en cas de dommages causés pendant l'occupation, « *l'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit, pour toute occupation temporaire de terrains autorisée dans les formes prévues par la présente loi, est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation* »¹⁶⁷⁹. Ce bref délai n'est pas compensé par le mode de calcul utilisé à propos de la prescription quadriennale. Pour cette dernière, le délai commence à courir au premier janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. Selon le jour réel de la réalisation des droits, cette méthode de calcul conduit en pratique à une durée supérieure de quelques mois à quatre ans¹⁶⁸⁰. La prescription biennale de la loi du 29 décembre 1892 ne relève pas de cette méthode puisque la jurisprudence précise qu'elle se calcule par jour et non par année¹⁶⁸¹. Outre sa brièveté, cette prescription est peu favorable aux particuliers en raison de son point de départ spécifique. Celui-ci n'est pas fixé au jour de la consolidation du dommage, ni même de sa survenance, mais au jour de la cessation de l'occupation¹⁶⁸². Pour atténuer la rigueur de ce point de départ, le Conseil d'Etat admet qu'il court à compter de la date à laquelle la notification aux intéressés de la cessation effective de l'occupation a eu lieu¹⁶⁸³.

¹⁶⁷⁸ Loi du 29 décembre 1892 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1892, p. 6319. Sur ce point, voir G. Advenier, « Des modalités d'application de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire en matière de travaux publics », *C.J.E.G.*, 1957, pp. 71-77 ; N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 688, p., spéc. pp. 601-609.

¹⁶⁷⁹ Cette prescription ne s'applique pas lorsque le dommage a été causé à l'occasion d'une occupation résultant d'une servitude temporaire accordée sur le fondement d'une autre loi. Voir C.E., 11 février 1987, *Société du Canal de Provence et de la région et d'aménagement de la région provençale*, Req. n°56966, inédit. Pour des applications positives de cette prescription, voir C.E., Sect., 13 février 1953, *Lepoint-Latour*, *Rec.*, p. 71 ; S., 1953, p. 354 ; *Gaz. Pal.*, 1953, I, 215 ; C.E., 13 avril 1935, *Weil et autres*, *Rec.*, p. 521 ; C.E., Sect., 20 décembre 1963, *Bochiotti*, *Rec.*, p. 665 ; *A.J.D.A.*, 1964, note P. Laporte ; C.E., 16 février 1972, *Tenceré*, *Rec.*, p. 152 ; *C.J.E.G.*, 1972, p. 146 ; C.E., Sect., 17 mars 1978, *S.A. entreprises Renaudin*, *Rec.*, p. 140, concl. Galabert ; *R.A.*, 1978, p. 291, note G. Darcy ; C.E., 13 février 1974, *Cauvy*, *Rec.*, p. 106 ; C.A.A. Nancy, 24 février 2005, *Société des autoroutes Paris Rhin-Rhône*, Req. n°02NC00001, inédit.

¹⁶⁸⁰ Voir *infra* n°782-785.

¹⁶⁸¹ C.E., 28 novembre 2007, *Blanchet*, *Rec. Tab.*, p. 1114.

¹⁶⁸² Voir *infra* n°801-802.

¹⁶⁸³ C.E., 11 décembre 1985, *Le Roy*, *Rec.*, p. 228 ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 751 ; C.E., 28 novembre 2007, *Blanchet*, préc.

619. On peut également relever la prescription spéciale de l'obligation de réparer les dommages subis ou causés par des élèves en raison d'un défaut de surveillance des maîtres de l'enseignement public ou privé sous contrat. La loi du 5 avril 1937¹⁶⁸⁴, transférant ce contentieux à la juridiction judiciaire a institué une prescription spéciale. Celle-ci est désormais codifiée à l'article L. 911-4, aliéna 6 du Code de l'éducation qui dispose que « *la prescription en ce qui concerne la réparation des dommages prévus par le présent article est acquise par trois années à partir du jour où le fait dommageable a été commis* ».

620. Plus récemment, la réforme du 17 juin 2008, a créé une prescription spécifique dérogeant à la durée quadriennale de la loi de 1968. Ainsi, afin de traiter sur un pied d'égalité les salariés du secteur privé et du secteur public, l'obligation de réparer un préjudice causé à un agent public résultant d'une discrimination se prescrit par cinq ans à compter de la révélation de la discrimination¹⁶⁸⁵.

621. Pour des raisons conjoncturelles, le législateur a tendance à réduire les délais au profit de l'administration débitrice, renforçant ainsi la protection de ses deniers. D'autres domaines appellent au contraire, pour des raisons d'équité, un allongement du délai de prescription afin de mieux garantir les droits du créancier de l'administration. Les prescriptions spéciales créant un délai plus long que celui de la prescription quadriennale sont cependant plus rares. Les textes les instituant ont pour caractéristique commune d'avoir un champ d'application restreint, dont les contours ont dû être précisés par la jurisprudence, laissant encore une place non négligeable à la prescription quadriennale. On se bornera à relever deux exemples tirés de législations spéciales manquant singulièrement de clarté¹⁶⁸⁶.

¹⁶⁸⁴ Loi du 5 avril 1937 modifiant les règles de la preuve en ce qui concerne la responsabilité civile des instituteurs et l'article 1384 (paragraphe 5, dernier alinéa) du Code civil relatif à la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public, *J.O.R.F.* du 6 avril 1937, p. 3923.

¹⁶⁸⁵ Article 7 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *J.O.R.F.* du 14 juillet 1983, p. 2174. Voir *supra* n°516.

¹⁶⁸⁶ A titre historique, il est également possible de citer la prescription prévue par l'article 156 de la loi des 24 août et 13 septembre 1793. Celle-ci, antérieure à la déchéance de la loi du 29 janvier 1831, était d'une portée très restreinte. Elle n'avait vocation à s'appliquer qu'aux arrérages de rentes perpétuelles sur l'Etat contractées sous l'Ancien régime. Certains auteurs allaient jusqu'à affirmer « *qu'il existe de fortes raisons de penser que les exceptions antérieures à ce dispositif de 1831-1968 ne devraient plus valoir aujourd'hui et que le droit normal de la prescription quadriennale devrait s'appliquer* » (E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°160-161). Cette lecture est cependant discutable. Si l'on devait retenir cette interprétation, il faudrait considérer que la loi du 31 décembre 1968 a également écarté les prescriptions en matière de pensions, dont la législation remonte au milieu du XIX^{ème}. Toujours à titre historique, on peut ajouter la prescription prévue par l'article 5 de la loi du 23 décembre 1946 relative aux dettes pour dommages matériels causés par les troupes pendant l'Occupation et la Libération (*idem*, n°165). Voir T.C., 7 décembre 1950, *Count c/ ministre des Anciens combattants*, S., 1951, III, p. 16 ; C.E., 4 mars 1953, *Dupy*, *Rec. Tab.*, p. 647.

622. La loi du 18 juillet 1985¹⁶⁸⁷ a introduit dans le Code de l'urbanisme un délai quinquennal pour obtenir la répétition des participations d'urbanisme indûment versées¹⁶⁸⁸. Ces prélèvements, qualifiés « *d'impositions quasi-fiscales* »¹⁶⁸⁹ par P. Amselek, constituent « *une sorte d'anomalie, de curiosité de notre droit public financier, maintenue à la faveur d'une législation peu soucieuse de rigueur et d'une jurisprudence exceptionnellement peu constructive du juge administratif* »¹⁶⁹⁰. Celles-ci trouvent leur terre d'élection en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement¹⁶⁹¹ et servent essentiellement à contourner les règles élémentaires du droit fiscal, telles que le consentement à l'impôt, dans la mesure où elles peuvent être établies par la voie réglementaire. Les participations et contribution d'urbanisme sont mises « *à la charge d'une personne privée ou publique qui est à l'origine de certaines dépenses assumées par l'Etat ou par une autre personne publique ou qui, en tout cas profitent spécialement de ces dépenses* »¹⁶⁹². Pour ces raisons, le législateur a entendu allonger le délai de prescription de répétition de participations indûment prélevées par l'administration, délai se substituant à la prescription quadriennale¹⁶⁹³. Cependant, l'article L. 332-30 du Code de l'urbanisme a un champ d'application très restrictif. Le juge administratif rappelle « *qu'il résulte des termes précités de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme que*

¹⁶⁸⁷ Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.R.F.* du 19 juillet 1985, p. 8152.

¹⁶⁸⁸ Article L. 332-30 du Code de l'urbanisme : « *Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées* ».

¹⁶⁸⁹ Voir P. Amselek, « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales », in *Mélanges en l'honneur de Marcel Waline. Le juge et le droit public*, Cujas, Paris, 1974, pp. 88-114, spéc. p. 92. La fiscalité de l'urbanisme a fait l'objet d'une refonte par la loi du 29 décembre 2010, préc. Voir sur ce point, J.-B. Auby, H. Perrinet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, coll. Droit public / Droit privé, Paris, 2012, 9^{ème} éd., 1248 p., spéc. pp. 73-111.

¹⁶⁹⁰ P. Amselek, « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales », préc., p. 92.

¹⁶⁹¹ Sur les différentes dispositions existantes, voir J. Lamarque, O. Négrin et L. Ayrault, *Droit fiscal général*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 2^{ème} éd. 1463 p., spéc. pp. 43-58.

¹⁶⁹² Voir P. Amselek, « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi-fiscales », in *Mélanges en l'honneur de Jean Waline. Administrer, gouverner, juger*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 111-133, spéc. p. 120.

¹⁶⁹³ C.A.A. Versailles, 19 mars 2005, *S.A.R.L. La Bannière c/ Pruney-le-Temple*, Req. n°03VE00261, inédit ; *Construction et urbanisme*, 2005, n°9, comm. 192, note. P. Cornille : « *Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les lotisseurs ou les constructeurs, auxquels a été imposé illégalement, par un permis de construire ou une autorisation de lotir, le versement de contributions disposent pendant cinq ans d'un droit de répétition de ces sommes à l'encontre des collectivités qui ont indûment perçu les contributions ; que, par suite, en se fondant, pour écarter la demande de la société requérante, sur les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 instituant une prescription quadriennale et non sur ces dispositions spécifiques seules applicables au litige* ». Pour une application de la prescription quadriennale avant l'entrée en vigueur de la loi de 1985, voir C.E., 8 décembre 1976, *Syndicat intercommunal d'électrification de Lannilis, Rec.*, p. 536 ; *Dr. fisc.*, 1977, n°8, comm. 235, concl. P. Rivière ; C.E., 11 octobre 1978, *Commune de Saint-Germain au Mont d'Or, Rec.*, p. 357 ; C.E., 8 novembre 1989, *S.C.I. Résidence du Château de Montjay*, Req. n°81078, inédit ; *R.D.P.*, 1990, p. 1189 ; C.E., 31 janvier 2001, *Commune de Frénoville, Rec. Tab.*, p. 1227 ; *Dr. fisc.*, 2001, n°27, comm. 627, concl. G. Bachelier.

les actions en répétition soumises à la règle de prescription spéciale qu'institue ce texte sont celles qui tendent à la restitution ou au remboursement de sommes versées ou de dépenses supportées à raison de taxes ou contributions autres que celles dont il dispose qu'elles peuvent, seules, être légalement exigées des bénéficiaires d'autorisations de construire ou des lotisseurs »¹⁶⁹⁴. Par conséquent, si la répétition de sommes porte sur des participations financières qui pouvaient être demandées au titre des dispositions du Code de l'urbanisme, seule la prescription quadriennale pourra être invoquée par l'administration¹⁶⁹⁵.

623. On retrouve les mêmes incertitudes s'agissant de la prescription décennale en matière hospitalière. Après avoir joué un rôle important dans la réparation des préjudices en matière médicale, la prescription quadriennale est apparue de plus en plus inappropriée à l'évolution du droit hospitalier. Depuis les années 1990, le droit à réparation s'est progressivement imposé comme l'un des principaux droits du patient, eu égard à la gravité des dommages corporels ou moraux susceptibles de survenir. Or, le bref délai quadriennal était un obstacle à l'effectivité de ce droit à réparation¹⁶⁹⁶. Cette prescription semblait d'autant plus injuste aux usagers des établissements publics hospitaliers que le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil – en cas de responsabilité contractuelle – ou le délai décennal de l'article 2270-1 du Code civil – en cas de préjudice corporel – étaient opposables aux malades soignés dans les établissements privés. Dès lors, on conçoit aisément avec L. Dubouis, « *que cette exigence [de réparation] des patients fasse fi de la nature juridique de l'établissement dans lequel les soins ont été prodigués comme du statut du praticien tenu pour responsable* »¹⁶⁹⁷. L'harmonisation des délais de prescription en matière médicale a été réalisée par la loi de 4 mars 2002¹⁶⁹⁸, repris à l'article L. 1142-28 du Code la santé publique, qui établit un délai unique de dix ans, applicable aux actions en responsabilité intentées contre les établissements de santé publics ou privés.

¹⁶⁹⁴ C.A.A. Marseille, 15 mars 2007, *M. X. c/ Commune de Grabels*, Req. n°03MA00016, inédit.

¹⁶⁹⁵ C.E., 13 juillet 2006, *Société des Etablissements Laget c/ Commune de Trets*, *Rec. Tab.*, p. 1103 ; *Dr. fisc.*, 2006, n°74, comm. 739, concl. S. Verclytte.

¹⁶⁹⁶ En ce sens, M. Deguerge, « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 201-218, spéc. p. 216.

¹⁶⁹⁷ L. Dubouis, « La distinction droit public-droit privé à l'épreuve de l'évolution de la responsabilité médicale », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 195-206.

¹⁶⁹⁸ Loi n°2002-303 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, *J.O.R.F.* du 5 mars 2002, p. 4118. Sur les apports de la loi, voir C. Radé, « La réforme de la responsabilité médicale après la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé », *Resp. civ. et assur.*, 2002, n°5, chron.7, pp. 4-12.

624. Une rapide lecture de l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique laisserait penser qu'il enferme l'ensemble des actions en responsabilité médicale publique ou privée dans un délai décennal. Tel que modifié par la loi du 17 juin 2008, celui-ci dispose en effet que « *les actions tendant à mettre en cause la responsabilité des professionnels de santé ou des établissements de santé publics ou privés à l'occasion d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins se prescrivent par dix ans à compter de la consolidation du dommage. Ces actions ne sont pas soumises au délai mentionné à l'article 2232 du Code civil* ». Le nouveau délai butoir¹⁶⁹⁹ instauré par la réforme du printemps 2008 est écarté, pour des motifs tenant à la spécificité des dommages corporels. Pour les mêmes raisons, le délai court, non pas à compter du jour de la réalisation du fait générateur du dommage, mais à compter de la consolidation du dommage, c'est-à-dire lorsque les blessures ne sont plus susceptibles ni de s'aggraver, ni de s'améliorer.

625. Ce constat d'une parfaite harmonisation est néanmoins trop hâtif, et le texte, émanant d'un amendement en cours de débats parlementaires, présente certaines lacunes qui soulignent le manque d'attention portée à sa rédaction¹⁷⁰⁰. L'article subordonne le champ d'application de la prescription au cumul d'un critère matériel et d'un critère personnel. Outre le fait que le préjudice doit résulter de l'acte d'un professionnel de santé ou d'un établissement de santé public (critère personnel), il doit également constituer « *un acte de prévention, de diagnostic ou de soin* » (critère matériel). Lorsque l'un de ces deux critères cumulatifs n'est pas rempli, la prescription quadriennale retrouve son plein effet, y compris dans sa durée. A. Lefevre met en avant deux catégories de dommages susceptibles de couvrir de telles hypothèses. Cela concerne d'une part, « *les dommages liés à la responsabilité de plein droit des établissements publics à raison du vol, perte ou détérioration des objets déposés entre les mains des préposés commis à cet effet* », et d'autre part, les dommages provoqués par « *un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public qui concerne les accidents dont peuvent être victimes les simples "visiteurs", les agents ou les patients de l'hôpital qui se trouvent alors en situation*

¹⁶⁹⁹ Article 2232 du Code civil : « *Le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit* ».

¹⁷⁰⁰ Par exemple, la prescription quadriennale reste seule applicable en Nouvelle-Calédonie. Ce territoire est régi par le principe de spécialité législative selon lequel un texte ne s'y applique que s'il le prévoit expressément. Or, la loi du 4 mars 2002 n'a pas rendu la prescription décennale applicable dans cette collectivité ultra-marine. Seule la loi du 31 décembre 1968, dont l'application à la Nouvelle-Calédonie est prévue à son article 11, est applicable à la prescription des actions en responsabilité hospitalière exercées contre les établissements publics. Voir, C.E., 26 novembre 2012, *Pesce*, Req. n°335643, *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2012, 857, obs. L. Erstein.

d'usager non pas du service public hospitalier mais de l'ouvrage public que constitue l'hôpital »¹⁷⁰¹. De surcroît, la catégorie des actes médicaux étant plus large que les « *actes de prévention, de diagnostic et de soin* », certaines victimes ne bénéficient pas de la prescription allongée. Selon. E. Landros-Fournalès, « *rien ne permet en effet d'affirmer, pour l'heure, que la responsabilité encourue par les établissements publics hospitaliers en raison d'une faute présumée résultant d'un vice du consentement et d'une perte de chance révélée par un défaut d'information préalable à l'intervention médicale entrerait nécessairement dans le champ d'application de cette prescription* »¹⁷⁰². Le Conseil d'Etat a confirmé ces points de vue doctrinaux à propos des préjudices résultant de vaccinations obligatoires. Dans un arrêt du 13 juillet 2011¹⁷⁰³, le juge rappelle que les dispositions de la loi de 2002 « *n'ont eu ni pour objet ni pour effet de modifier le régime de prescription des actions tendant à obtenir réparation des conséquences dommageables de vaccinations obligatoires* ». Par conséquent, « *en l'absence de dispositions législatives expresses contraires, le régime de prescription applicable à ces actions est demeuré, avant comme après l'intervention de la loi du 9 août 2004, celui, de droit commun, prévu par la loi du 31 décembre 1968* ».

626. La rédaction évasive de ces textes instituant des durées dérogatoires à la prescription quadriennale pose donc de nombreuses difficultés d'interprétation portant sur l'articulation de ces prescriptions. Ces incertitudes sont renforcées par l'absence de précision relative au régime de ces prescriptions. Dans ce silence, la loi du 31 décembre 1968 semble avoir vocation à servir de règle supplétive.

¹⁷⁰¹ A. Lefeuvre., « De la prescription décennale en matière de responsabilité médicale », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 270-275, spéc. p. 272.

¹⁷⁰² E. Landros-Fournalès., « La prescription des actions en responsabilité des établissements publics de santé depuis la loi du 4 mars 2002 », *R.D.P.*, 2003, pp. 831-859., spéc. p. 840.

¹⁷⁰³ C.E., 13 juillet 2011, *O.N.I.A.M., Rec.*, p. 362 ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 1468, obs. C. Biget. Par ailleurs, mais de façon plus évidente, le juge judiciaire a décidé que la prescription décennale n'est pas applicable à l'action en responsabilité de l'Etat en raison d'un internement d'office illégal. Voir C.A. Paris, 14 septembre 2007, *Gilles X. c/ Commune de Saint-Aubin du Médoc et Centre hospitalier Charles Perrens*, Req. n°05/07011 : « *Considérant que cette mesure est un acte administratif émanant de l'autorité préfectorale; que, par suite, et contrairement à ce que soutient Gilles X..., l'action tendant à en contester le bien-fondé ne relève ni de la mise en œuvre de la responsabilité d'une autorité médicale, de sorte que l'article L. 1142-28 du Code de la Santé Publique ne peut recevoir application, ni de la mise en œuvre de la responsabilité d'une personne civile, de sorte que l'article 1382 du Code Civil ne peut davantage recevoir application; qu'il y a lieu d'appliquer les articles 1er et suivants de la loi no68-1250 du 31 décembre 1968, comme le soutiennent les intimés* ».

ii) *Le recours au régime de la prescription quadriennale pour la mise en œuvre des durées des prescriptions spéciales des dettes publiques*

627. Dans le silence des textes, le juge doit déterminer les règles applicables au délai spécial. Il peut alors être conduit à faire application du régime de la prescription quadriennale pour mettre en œuvre la prescription spéciale. C'est ce que révèle l'étude de la prescription en droit médical. Aux incertitudes relatives au champ d'application du délai de prescription décennale fixé à l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique, il faut ajouter les inconvénients résultant du silence de la loi sur son régime. L'article L. 1142-7 du Code de la santé publique ne mentionne qu'une seule cause de suspension de ce délai¹⁷⁰⁴ ; lorsqu'une victime saisit une commission régionale de conciliation, le délai de prescription est suspendu jusqu'à l'achèvement de la procédure amiable. Ces commissions, créées par la loi du 4 mars 2002, facilitent le règlement amiable des litiges liés aux actes de prévention de diagnostic ou de soins. Néanmoins, leur saisine n'est pas un préalable obligatoire à l'introduction d'un éventuel recours contentieux¹⁷⁰⁵.

628. Dans le silence de l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique, la question s'est posée de savoir quelles causes de suspension et d'interruption devaient être retenues lorsque la responsabilité d'une personne publique est mise en jeu. Plus encore, le fait que l'article L. 1142-7 du Code de la santé publique n'ait prévu qu'une seule cause spéciale excluait-il le recours à d'autres causes suspensives et interruptives ? La réponse fut rapidement apportée par l'avis contentieux *Haddad et CPAM de Tourcoing* rendu le 19 mars 2003¹⁷⁰⁶. Le Conseil d'Etat a considéré « *que, faute pour le législateur d'avoir précisé les causes interruptives inhérentes au nouveau régime de prescription qu'il a institué, ces dispositions doivent s'entendre comme ne modifiant pas, pour les créances publiques, les causes interruptives prévues par la loi du 31 décembre 1968* ». On peut en conclure, avec D. Truchet, « *que la jurisprudence intervenue à propos de la prescription quadriennale est transposable à la*

¹⁷⁰⁴ Article 1142-7 du Code de la santé publique : « *La commission régionale peut être saisie par toute personne s'estimant victime d'un dommage imputable à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins, ou, le cas échéant, par son représentant légal. Elle peut également être saisie par les ayants droit d'une personne décédée à la suite d'un acte de prévention, de diagnostic ou de soins. [...] La saisine de la commission suspend les délais de prescription et de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure prévue par le présent chapitre* ».

¹⁷⁰⁵ Voir infra n°844.

¹⁷⁰⁶ C.E., Avis, 19 mars 2003, *Haddad c/ C.P.A.M. de Tourcoing*, Rec., p.133, concl. D. Chauvaux, ; J.C.P. A., 2003, 1643, note G. Chavrier ; *Resp. civ. et assur.*, 2003, comm. 209, note C. Guettier.

nouvelle prescription décennale »¹⁷⁰⁷. Cet avis, confirmé à plusieurs reprises¹⁷⁰⁸, est certes favorable aux malades des hôpitaux publics puisqu'ils pourront se prévaloir d'une simple communication écrite adressée par l'hôpital concernant la créance née du dommage¹⁷⁰⁹, mais il donne une interprétation « *minimaliste* »¹⁷¹⁰ de la loi du 4 mars 2002, cantonnant l'harmonisation de la prescription médicale à sa durée. Il est donc source de nouvelles complexités et d'iniquité entre les patients du secteur public et ceux du secteur privé car juridictions administratives et judiciaires n'utiliseront pas les mêmes règles pour le fonctionnement de ce délai. De son côté, le juge judiciaire mettra ce délai décennal en œuvre avec les nouvelles dispositions du droit privé alors que le juge administratif recourra au régime de la prescription quadriennale. Si le Code civil est plus rigide que la loi du 31 décembre 1968 à propos des causes d'interruption – une simple demande adressée au débiteur n'est pas interruptive de prescription en droit privé – il consacre, contrairement à la loi de 1968, la suspension de la prescription contre les mineurs.

629. L'utilisation du régime de la prescription quadriennale pour compléter une prescription spéciale est parfois exclue. Cette mise à l'écart résulte à première vue de l'attribution à l'ordre judiciaire du contentieux impliquant l'administration débitrice. Ainsi, l'article 911-4 du Code de l'éducation, tout en transférant le contentieux de la responsabilité des membres de l'enseignement à l'ordre judiciaire, fixe une prescription triennale des actions en responsabilité contre l'Etat. En l'absence de précision sur les causes d'interruption et de suspension, le juge judiciaire recourt aux dispositions du Code civil. Cette prescription est suspendue pendant la minorité de la victime, en application de l'ancien article 2252 du Code civil (désormais article 2235), auquel l'article 911-4 du Code de l'éducation n'apporte aucune dérogation. L'action en réparation exercée pour le compte du mineur victime d'un accident par ses représentants légaux est donc recevable pendant tout le temps de sa minorité¹⁷¹¹ et l'action exercée par la victime elle-même, alors mineure au moment du dommage, est recevable pendant les trois années qui suivent sa majorité¹⁷¹². On constate que le juge

¹⁷⁰⁷ D. Truchet, « Hôpitaux (Responsabilité des services publics) », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, septembre 2005, n°19.

¹⁷⁰⁸ C.E., 27 juin 2005, *Rougier, Rec. Tab.*, p. 815 ; *J.C.P. G.*, 2005, IV, 2922 ; C.E., 1^{er} mars 2006, *Centre hospitalier de Saulieu, Rec.*, p. 800.

¹⁷⁰⁹ Voir l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968. Voir infra n°888-892.

¹⁷¹⁰ C.-M. Alvès, « L'unification de la prescription médicale à l'épreuve de la prescription quadriennale », *L.P.A.*, 14 septembre 2004, n°184, pp. 3-15, spéc. p. 6.

¹⁷¹¹ C. cass., 2^{ème} civ., 17 octobre 1990, *Spohn, Bull. civ.*, II, n°101.

¹⁷¹² C. cass., 2^{ème} civ., 11 juin 1980, *Zapta, Bull. civ.*, II, n°138 ; C. cass., 2^{ème} civ., 31 janvier 1996, *Bull. civ.*, II, n°27.

judiciaire ne fait pas application de la loi du 31 décembre 1968 qui écarte précisément le cas de la suspension pour cause de minorité. Cela s'explique certainement par la volonté de favoriser les créanciers de l'administration qui sont, eu égard au domaine d'application de cette prescription, toujours des mineurs.

630. Au terme de l'analyse du champ d'application de la prescription quadriennale, il ressort que la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968 constitue apparemment la prescription de droit commun des dettes publiques¹⁷¹³. Son champ d'application, malgré certaines exceptions, reste d'une très large portée. Son régime, en l'absence de disposition spéciale prévue par les textes instituant des prescriptions spéciales, permet en principe de mettre en œuvre ces prescriptions. La même unité n'existe pas dans le domaine des prescriptions des créances publiques où la multiplicité des textes rend le droit positif difficilement lisible.

§ 2 – La multiplicité des prescriptions spéciales des créances publiques

631. L'évolution de la législation relative aux prescriptions des créances de l'administration a été très différente de celle des dettes de l'administration (A). On constate une très (trop ?) grande diversité des durées de prescription en fonction de la nature de la créance. Cet éclatement de la législation a partiellement été compensé par une tentative d'unification des conditions de mise en œuvre de ces délais (B).

A. L'ECLATEMENT DES DUREES DE PRESCRIPTION DES CREANCES PUBLIQUES

632. Pour satisfaire les missions d'intérêt général qui lui incombent, l'administration dispose de différents moyens financiers, dont le principal est assurément la prérogative de l'impôt. Par opposition, les autres créances qu'elle détient sur les administrés sont dites ordinaires et leur définition est essentiellement négative ou « résiduelle »¹⁷¹⁴ puisqu'elles

¹⁷¹³ Certains arrêts la qualifient expressément comme telle. Voir par exemple C.E., 13 juillet 2011, *O.N.I.A.M.*, préc. : « En l'absence de dispositions législatives expresses contraires, le régime de prescription applicable à ces actions est demeuré, avant comme après l'intervention de la loi du 9 août 2004, celui, de droit commun, prévu par la loi du 31 décembre 1968 ».

¹⁷¹⁴ A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013, n°5.

visent les créances qui ne sont ni fiscales ou domaniales, ni des amendes pécuniaires. Toutes bénéficient cependant du privilège du titre exécutoire. Dans ce cadre, il appartient tout d'abord à l'administration d'émettre un acte administratif constatant et liquidant la créance de l'administré suite à la survenance du fait générateur de l'obligation pour en demander le paiement. Cet acte prend divers noms selon la matière concernée (titre de perception pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine, arrêté de débet à l'encontre de détenteurs de deniers publics, rôle pour les impôts directs, avis de mise en recouvrement pour les impôts indirects...). Etant automatiquement exécutoire, ce titre autorise un éventuel recouvrement forcé de la créance sans préalable juridictionnel, dans l'hypothèse où le débiteur refuserait de satisfaire volontairement son obligation. Ces deux phases successives sont encadrées dans le temps par différents délais de prescription¹⁷¹⁵. Qu'ils concernent la phase de l'établissement de la créance ou celle de son recouvrement, les délais de prescription n'ont cessé de proliférer, brisant toute tentative d'unité, tant à propos des créances fiscales (1) que non-fiscales (2)

1. La réduction des durées de prescription des créances fiscales

633. Les délais fiscaux apparaissent comme un exemple topique de la critique récurrente dont la doctrine affuble le droit fiscal : son excessive complexité et sa technicité contreviennent à l'exigence d'accessibilité de la loi¹⁷¹⁶. Cet enchevêtrement de délais est particulièrement marqué dans la phase de recouvrement des impositions (a). En revanche, le législateur a progressivement réussi à simplifier les délais de recouvrement des créances fiscales (b).

a) Les prescriptions de l'établissement des créances fiscales : les délais de reprise

634. Les exceptions au Code civil sont anciennes¹⁷¹⁷, et s'expliquent par la nature du procédé d'imposition. Son mécanisme repose essentiellement sur la sincérité des déclarations du contribuable et sur l'acquiescement volontaire de sa dette. Celui-ci peut néanmoins refuser de l'exécuter ou encore l'exécuter imparfaitement. C'est pourquoi, l'impôt étant la principale

¹⁷¹⁵ Voir G. Jèze, « Nature et régime juridique de la créance fiscale », *R.S.L.F.*, 1936, pp. 195-204, spéc. p. 199.

¹⁷¹⁶ En ce sens, M. Collet, *Procédures fiscale*, préc., p. 80.

¹⁷¹⁷ Pour un aperçu historique, voir R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, thèse dactyl., Paris I, 1986, 465 p., spéc. p. 12-23. Voir également E. Lavagnant, « Le droit de reprise de l'administration », *R.S.F.*, 1965, pp. 790-829, spéc. p. 790.

Voir par exemple, C.E., 25 janvier 1933, *Héritiers Regnault-Deroziers c/ ministre des Finances*, *Rec.*, p. 111 ; C.E., 12 avril 1940, *Roux*, *Rec.*, p. 140.

source de financement des services publics, la loi confère aux administrations financières un nombre conséquent de prérogatives exorbitantes, au rang desquelles figurent le rôle ou l'avis de mise en recouvrement, le droit d'investigation et les différentes procédures de contrôle comme l'efficace procédure de rectification d'office ou encore l'avis à tiers-détenteur lors de la phase de recouvrement¹⁷¹⁸. En contrepartie, le contribuable doit disposer de garanties contre d'éventuelles atteintes aux libertés publiques. Les procédures fiscales, tout en établissant les moyens d'action de l'administration fiscale, élaborent un statut protecteur du contribuable. La prescription des créances fiscales participe de cette finalité¹⁷¹⁹. Afin « *de garantir une certaine stabilité des situations fiscales contre d'intempestives remises en cause* »¹⁷²⁰, l'action fiscale est enfermée dans de brefs délais. Ces délais de prescription ont un aspect particulier que reflète leur dénomination : délais de reprise ou de répétition.

635. Auparavant strictement conçue, « *en application du principe de l'annualité de l'impôt, la limitation dans le temps de l'exercice du pouvoir d'imposition a été progressivement assouplie* »¹⁷²¹. Ces aménagements ont débuté dès les périodes révolutionnaire et napoléonienne et ont été poursuivis jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, aboutissant à « *une prolifération anarchique des règles régissant la prescription en matière fiscale* »¹⁷²². La tentative de rationalisation des dispositions fiscales avec la création du Code général des impôts du 6 avril 1950, ne changea rien à cette situation. Il fallut attendre la loi du 27 décembre 1963¹⁷²³, qui a procédé à une véritable harmonisation et apparaissait, à l'époque, comme « *l'aboutissement d'une longue histoire, où les variations de délais et disparités entre les différents impôts créaient une complexité telle que l'on s'étonna qu'il fallut si longtemps*

¹⁷¹⁸ Qualifié de mesure « *expéditive et secrète* » par M. Cozian (note sous C. cass., com., 23 décembre 1969, *Percepteur de Basse-Terre*, J.C.P. G., 1970, II, 16382), celui-ci autorise le comptable à obliger un tiers dépositaire, détenteur ou débiteur du contribuable à lui verser les impôts dus par ce dernier.

¹⁷¹⁹ En ce sens, P. Serlooten, « *Le temps et le droit fiscal* », *R.T.D. Com.*, 1997, pp. 177-201, spéc. p. 189 : « *Il s'agit essentiellement de protéger la liberté individuelle en évitant que pèse sur le contribuable un risque trop long de remise en cause de ses déclarations fiscales* ».

¹⁷²⁰ J.-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2010, 4^{ème} éd., 470 p., spéc. p. 48.

¹⁷²¹ C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1982, 388 p., spéc. p. 181. Ces atténuations sont d'autant plus justifiées, si l'on veut bien admettre avec P. Amselek, que le budget n'est pas un acte d'autorisation des recettes (voir P. Amselek, « *Pour en finir avec le budget, acte d'autorisation des recettes* », *R.F.F.P.*, 2009, n°108, pp. 193-210) et n'enferme pas de ce fait la perception des impôts dans l'année pour laquelle l'autorisation de recette a été accordée. *Contra* G. Jèze, « *Nature et régime juridique de la créance fiscale* », préc., p. 197.

¹⁷²² R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, préc., p. 16.

¹⁷²³ Loi n°63-1316 du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale, *J.O.R.F.* du 29 décembre 1963, p. 11827. Voir J.-C. Maestre, « *La loi du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale. Etape ou aboutissement* », *R.S.F.*, 1964, pp. 537-609, spéc. pp. 562-569.

pour y mettre fin »¹⁷²⁴. Cette harmonisation consacre une double avancée. Elle fixe un délai de reprise de trois années pour la plupart des impôts et limite à dix ans le délai de prescription lorsqu'aucun délai plus court n'est prévu. Cette dernière avancée supprime donc totalement le jeu combiné des articles 2227 et 2262 du Code civil ; l'administration ne peut plus se prévaloir du délai trentenaire en matière fiscale. Cependant, plusieurs exceptions disséminées dans le Code général des impôts ont été rapidement adoptées¹⁷²⁵. La création du Livre des procédures fiscales, édicté par deux décrets du 15 septembre 1981¹⁷²⁶, ne fit que regrouper, au sein d'un même ensemble législatif, les divers délais de prescription du droit de reprise et de l'action en recouvrement, en les extrayant du Code général des impôts.

636. La situation actuelle n'a pas véritablement été clarifiée¹⁷²⁷, et la question de la refonte du Code général des impôts et du Livre des procédures fiscales reste, de ce point de vue, d'une particulière acuité¹⁷²⁸. Si le contribuable ne satisfait qu'imparfaitement à son devoir fiscal ou que l'administration commet une erreur dans la procédure d'imposition, l'article L. 168 du Livre des procédures fiscales autorise cette dernière à réparer « *les omissions totales ou partielles constatées dans l'assiette de l'impôt, les insuffisances, les inexactitudes ou les erreurs d'imposition [...] dans les conditions et dans les délais prévus aux articles L. 169 à L. 189, sauf dispositions contraires du code général des impôts* ». Se fondant essentiellement sur des considérations d'opportunité politique¹⁷²⁹, le législateur a fait varier la durée du délai selon la nature de l'imposition. Si le délai de droit commun fixé à six ans par la loi du 21 août 2007¹⁷³⁰ et codifié à l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales¹⁷³¹, subsiste un grand nombre de délai spéciaux a réduit ce délai de six ans à la portion

¹⁷²⁴ E. Lavagnant, « Le droit de reprise de l'administration », préc., p. 791.

¹⁷²⁵ Voir C. Gour, J. Molinier et G. Tourmié, *Procédure fiscale*, préc., p. 182.

¹⁷²⁶ Décret n°81-859 du 15 septembre portant codification des textes législatifs concernant les procédures fiscales (première partie législative), *J.O.R.F.* 18 septembre 1981, p. 2494 et décret n°81-860 du 15 septembre 1981 portant codification des textes réglementaires concernant les procédures fiscales (deuxième partie réglementaire), *J.O.R.F.* du 18 septembre 1981, p. 2495.

¹⁷²⁷ En ce sens, M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., pp. 80-82 ; J. Grosclaude et P. Marchessou, *Procédures fiscales*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2012, 6^{ème} éd, 380 p., spéc. pp. 128-136 ; J. Lamarque, O. Négrin et L. Ayrault, *Droit fiscal général*, préc., pp. 1204-1208.

¹⁷²⁸ Voir D. Labetoulle, « Refondre le code général des impôts », *R.J.E.P.*, 2011, n°4, pp. 1-2.

¹⁷²⁹ La remarque de R. Percevaux demeure toujours valable en l'état actuel du droit. Celui-ci affirmait que « *la plupart des délais ont subi des variations reflétant les influences respectives de l'administration désirant étendre son pouvoir de contrôle et des parlementaires soucieux de ne pas trop allonger le laps de temps durant lequel les contribuables pourront être recherchés en paiement de l'impôt* » (R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, préc., p. 15).

¹⁷³⁰ Article 12 de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, *J.O.R.F.* du 22 août 2007, p. 13945.

¹⁷³¹ Article L. 186 du Livre des procédures fiscales : « *Lorsqu'il n'est pas expressément prévu de délai de prescription plus court ou plus long, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à l'expiration de la sixième année suivant celle du fait générateur de l'impôt* ».

congrue¹⁷³². Le Livre des procédures fiscales prévoit ainsi quatre catégories principales d'impositions échappant au délai de six ans, dont un bref rappel fait apparaître une incompréhensible diversité de durées.

637. Tout d'abord, bien qu'un délai de reprise abrégé ait été imposé à l'exercice des différentes prérogatives de contrôle de l'administration pour la rectification des impôts directs, celui-ci diffère selon le niveau territorial de perception. Pour les impositions directes nationales (impôts sur le revenu et impôt sur les sociétés), les services fiscaux peuvent exercer leur droit de répétition jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due¹⁷³³. Pour les impôts directs locaux, les collectivités territoriales ont la capacité d'exercer leur droit de reprise jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'impôt est dû¹⁷³⁴. Cependant, pour la taxe professionnelle, le délai est identique à celui des impôts directs perçus par l'Etat, c'est-à-dire de trois ans¹⁷³⁵. Concernant les contributions indirectes, le droit de reprise expire le 31 décembre de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due. En revanche, s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, l'administration peut rectifier toute erreur d'imposition jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due¹⁷³⁶. Enfin, un délai de trois ans à compter de la date d'exigibilité est prévu pour les droits d'enregistrement et l'impôt de solidarité sur la fortune. L'article L. 180 du Livre des procédures fiscales précise que l'exigibilité des droits doit avoir été suffisamment révélée. Dans le cas contraire, on revient au délai de reprise de droit commun de six ans¹⁷³⁷.

638. La multiplication des délais de reprise s'est accompagnée d'une réduction de leur durée qui certes profite au contribuable, mais met en cause le principe d'égalité devant l'impôt¹⁷³⁸. Quelles considérations peuvent justifier un écart de durée parfois très faible entre des impositions dont les traits fondamentaux ne sont pas sensiblement divergents, et pis

¹⁷³² C.E., 14 janvier 1976, *Filluzeau, Rec.*, p. 36 ; *Dr. fisc.*, 1986, comm. 516, concl. Fabre : à l'époque des faits, la prescription était encore décennale et s'appliquait à la taxe locale d'équipement qualifiée à cette occasion d'imposition par le Conseil d'Etat. Voir également C.E., 4 avril 2012, *ministre du Budget et des Comptes publics c/ Goudy, Rec.*, p. 138.

¹⁷³³ Article L. 169 du Livre des procédures fiscales.

¹⁷³⁴ Article L. 173 du Livre des procédures fiscales.

¹⁷³⁵ Article L. 174 du Livre des procédures fiscales.

¹⁷³⁶ Article L. 176 du Livre des procédures fiscales.

¹⁷³⁷ Sur les difficultés posées par cette disposition, voir J.-P. Maublanc, « Du bénéficiaire aléatoire de la prescription abrégée de l'article L. 180 du Livre des procédures fiscales », note sous C. cass., com., 17 mai 2004, *A.J.D.A.*, 2005, p. 320.

¹⁷³⁸ Voir J.-C. Drie, *Procédures de contrôle fiscal. La voie de l'équilibre*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2005, 383 p., spéc. p. 124-126.

encore, entre des impositions de même nature, si ce n'est très certainement, « *une action parlementaire qui légifère au coup par coup, en fonction des circonstances* »¹⁷³⁹ ? Au surplus, s'ajoute à cet ensemble déjà largement disparate, l'ensemble des délais relevant de la fiscalité spécialement prévue dans le Code des douanes dont le contentieux relève du juge judiciaire¹⁷⁴⁰. Cette trop grande hétérogénéité de délais a progressivement été corrigée en matière de recouvrement des créances fiscales qui ne connaît plus aujourd'hui qu'un seul délai de prescription.

b) La prescription du recouvrement des créances fiscales

639. La compétence pour recouvrer les différentes impositions a longtemps été éclatée entre les comptables du Trésor rattachés à la direction générale de la comptabilité publique et ceux relevant de la direction générale des impôts. Le décret du 3 avril de 2008¹⁷⁴¹, opérant la fusion de ces deux directions au sein de la Direction générale des finances publiques, a donc entraîné une harmonisation des règles applicables à ces procédures de recouvrement. Concernant la prescription, ce processus a été entériné par avec l'article 55 de loi de finances rectificative du 29 décembre 2010¹⁷⁴² qui a supprimé les règles attachées aux anciens comptables de la direction des impôts. Pour l'ensemble des impositions, ne subsiste que le seul délai prévu par l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales qui dispose que « *les comptables publics des administrations fiscales qui n'ont fait aucune poursuite contre un redevable pendant quatre années consécutives à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi de l'avis de mise en recouvrement sont déchus de tous droits et de toute action contre ce redevable* ». Mais cette prescription n'a pas toujours été quadriennale. La loi du 29 décembre 1984¹⁷⁴³ a substitué cette durée à l'ancienne prescription décennale, renforçant ainsi les droits du contribuable dont la dette peut être exigée par le recours aux voies d'exécution du droit commun ou plus fréquemment par celles propres au droit fiscal tel l'avis à tiers détenteur.

¹⁷³⁹ *Idem*, p. 123.

¹⁷⁴⁰ Voir les articles 354 et 355 du Code des douanes.

¹⁷⁴¹ Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 *relatif à la direction générale des finances publiques*, *J.O.R.F.* du 4 avril 2008, texte n°92.

¹⁷⁴² Loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 *de finances rectificative pour 2010 (1)*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 2010, p. 23127.

¹⁷⁴³ Article 103 de la loi n°84-1208 du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1984, p. 4060.

640. En vertu de l'article L. 1617-5 alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales¹⁷⁴⁴, ce même délai est désormais applicable à la phase de recouvrement de l'ensemble des créances des collectivités territoriales. La logique d'unification a d'ailleurs été poussée à son terme, en ce que le législateur n'a pas distingué ni découpé le délai en fonction de la nature fiscale ou ordinaire de la créance.

641. Le recouvrement des créances résultant des produits et redevances du domaine public ou privé des personnes publiques a fait l'objet d'un alignement de sa prescription sur celle des créances en matière fiscales. Les articles L. 2323-8 à 10 du Code général de la propriété des personnes publiques¹⁷⁴⁵ harmonise la prescription du recouvrement de ces créances en prévoyant pour l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics un délai quadriennal. Ces dispositions ne font en réalité que reprendre les termes de l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales qui précise cependant que « *ce délai est porté à dix ans lorsqu'un établissement public national à caractère industriel et commercial conduit les poursuites conformément aux usages du commerce* ». Cette exception ne semblait plus justifier en l'état actuel du droit. Elle avait initialement vocation à mettre les établissements publics industriels et commerciaux dans une situation analogue à celle des sociétés privées dans le cadre de leur rapport commerciaux. Or, l'ancienne rédaction de l'article L. 110-4 du Code de commerce établissait une prescription d'une durée de dix ans. La loi du 17 juin 2008 a aligné ce type d'obligations sur le nouveau délai de droit commun, en prévoyant désormais que « *les obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants ou entre commerçants et non-commerçants se prescrivent par cinq ans si elles ne sont pas soumises à des prescriptions spéciales plus courtes* »¹⁷⁴⁶.

642. Ainsi, toutes les créances fiscales ou assimilées sont soumises à un délai unique de prescription de leur recouvrement, d'une durée réduite à quatre ans. La recherche de cette unité devrait guider les prochaines interventions législatives visant les délais de reprise,

¹⁷⁴⁴ Article L. 1617-5, alinéa 3 : « L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes ».

¹⁷⁴⁵ « *Les comptables publics chargés de recouvrer les produits, redevances et sommes de toute nature, mentionnés à l'article L. 2321-1, qui n'ont diligenté aucune poursuite contre un débiteur retardataire pendant quatre années consécutives à partir du jour de l'émission du titre de perception mentionné à l'article L. 2323-1, perdent leur recours et sont déchus de tout droit et de toute action contre ce débiteur. Le délai de quatre ans mentionné au premier alinéa est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part du débiteur ou par tous actes interruptifs de prescription* ».

¹⁷⁴⁶ Voir sur ce point, M. Storck, « La prescription commerciale et la réforme du 17 juin 2008 », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 37-41.

lesquels se caractérisent actuellement par une trop grande hétérogénéité. Cette variabilité de délais se retrouve sous une autre forme, mais de manière tout aussi critiquable, à propos de la prescription des créances ordinaires.

2. *Le refus de « fiscaliser » les prescriptions des créances ordinaires*

643. Les prescriptions édictées pour les créances fiscales ne s'appliquent pas aux créances ordinaires de l'administration. Un souci d'orthodoxie juridique a toujours conduit le juge à refuser d'opérer une « fiscalisation » des délais de prescription de l'établissement (a) et du recouvrement (b) des créances publiques ordinaires. Ces prescriptions sont donc régies par le droit privé, sauf disposition législative contraire.

a) Les prescriptions de l'établissement des créances publiques ordinaires

644. A côté des impositions de toute nature, le législateur a longtemps laissé subsister une catégorie hybride de taxes, relevant de ce que la doctrine appelait la parafiscalité. La question de l'extension des prescriptions fiscales spéciales s'est rapidement posée. Malgré leur absence de nature fiscale, leur caractère d'acte de puissance publique conférait compétence exclusive au juge administratif pour connaître de ces taxes¹⁷⁴⁷. Celui-ci a toujours refusé de leur étendre les délais spéciaux, appliquant invariablement la prescription trentenaire du Code civil¹⁷⁴⁸. Ce long délai était assurément favorable à l'administration, surtout si l'on songe au bref délai quinquennal puis quadriennal imposé aux administrés pour recouvrer leurs créances. Les taxes parafiscales ont disparu de l'ordonnancement juridique depuis le 1^{er} janvier 2004, ayant réintégré le giron des impositions de toute nature à la suite des conséquences de la loi organique sur la loi de finances. La question de délais spéciaux de prescription reste toutefois d'actualité pour l'ensemble des créances non fiscales. Ainsi une participation, ne constituant par une imposition mais une contribution qui n'est pas régie par le Code de l'urbanisme, ne relève pas des prescriptions du Livre des procédures fiscales mais des seules prescriptions

¹⁷⁴⁷ T.C., 10 juillet 1956, *Société Bourgogne-Bois*, *Rec.*, p. 586 ; *A.J.D.A.*, 1956, p. 459, obs. R. Drago.

¹⁷⁴⁸ C.E., Ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'Etat à l'Agriculture c/ Manière*, *Rec.*, p. 328 ; *D.*, 1961, p. 146, concl. M. Bernard ; *S.*, 1961, III, p. 128, note C. Debbasch ; C.E., 25 novembre 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués*, *Rec.*, p. 650 ; C.E., 15 novembre 1963, *Piquier*, *Rec.*, p. 558 ; *Dr. fisc.*, 1964, n°3, comm. 54 ; C.E., 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Etablissements Grégory*, *Rec.*, p. 282 ; *Dr. fisc.*, 1977, n°13, comm. 515, concl. M.-A. Latournerie ; *A.J.D.A.*, 1977, p. 94, note F. Moderne ; C.E., 31 juillet 1992, *Société Union-sucre*, *Rec.*, p. 312.

prévues par le Code civil¹⁷⁴⁹. Appartiennent également à cette catégorie de créances non fiscales, les redevances pour service rendu¹⁷⁵⁰.

645. En l'absence de dispositions législatives, ces créances ordinaires étaient soumises au délai trentenaire de l'ancien article 2262 du Code civil et non aux délais spécifiques prévus pour les créances fiscales. De ce fait, l'allongement de la durée de prescription de ces créances de l'administration n'a jamais été envisagé, pour ne pas plonger le débiteur de l'administration dans les abîmes de l'imprescriptibilité. Cette situation pourrait toutefois évoluer dans un avenir proche. Si le juge administratif décide d'utiliser le nouveau délai quinquennal de l'article 2224 du Code civil, ce qui est fort probable¹⁷⁵¹, il n'apparaîtrait pas inconcevable que le législateur procède à « un lit de justice » en allongeant le délai de prescription des créances ordinaires de l'administration, s'il considère ce délai de cinq ans trop court au regard de la protection des deniers publics¹⁷⁵².

646. Pour l'heure, à côté des délais prévus par le Code civil, qui ne sont désormais plus applicables par principe, le législateur n'a procédé qu'à des réductions de durée des délais pour rééquilibrer les rapports entre l'administration et son débiteur. C'est le cas de l'article L. 2321-4 du Code général de la propriété des personnes publiques qui, depuis la réforme de la prescription civile du 17 juin 2008, prévoit une prescription publique autonome d'une durée de cinq ans pour les redevances d'occupation domaniale¹⁷⁵³. Les articles L. 2333-86, alinéa 1 et L. 3333-10, alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales¹⁷⁵⁴, prévoient cette

¹⁷⁴⁹ C.A.A. Marseille, 21 février 2007, *Commune de Carqueiranne*, Req. n°04MA02388, inédit : « *Considérant que la participation réclamée à ce titre constitue non une imposition mais une contribution nécessaire au financements de travaux publics dont le recouvrement n'est régi par aucune disposition législative ou réglementaire du code de l'urbanisme; que, si les dispositions susrappelées de l'article L. 2331-11 du code général des collectivités territoriales précisent que les produits communaux sont recouverts comme en matière d'impôts directs, ces dispositions n'ont pas pour objet, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, de rendre applicables aux litiges relatifs à ces participations les dispositions susrappelées de l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales mais seulement d'étendre au recouvrement de ces produits les modalités d'exercice des voies d'exécution prévues par les impôts directs ; qu'en l'absence de toute disposition, applicable spécifiquement à cette participation, fixant un délai de prescription pour le droit de reprise de l'administration communale, seul le délai de la prescription extinctive trentenaire prévue par les dispositions de l'article 2227 du code civil était en l'espèce applicable* ».

¹⁷⁵⁰ Sur ce point, voir M. Collet, *Droit fiscal*, préc., p. 20-28.

¹⁷⁵¹ Voir supra n°550-553.

¹⁷⁵² En ce sens, G. Siat, « La répétition de l'indu : quand le droit civil éclipse la comptabilité publique et le droit administratif », in *Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des Finances Publiques et Modernisation de l'Administration*, Economica, Paris, 2011, pp. 523-535, spéc. p. 533.

¹⁷⁵³ Voir supra n°518-519.

¹⁷⁵⁴ Article L. 2333-86, alinéa 1 du Code général des collectivités territoriales : « *Les redevances visées à l'article L. 2333-84 sont soumises à la prescription quinquennale qui commence à courir à compter de la date à laquelle elles sont devenues exigibles* ». Article L. 3333-10, alinéa 1 du Code général des collectivités

même prescription quinquennale pour les redevances dues à une commune, à un département ou à une région en cas d'occupation du domaine public par les ouvrages de transport et de distribution de l'électricité et du gaz. S'y ajoute également l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, issu de la loi de finances rectificative pour 2011, fixant un délai biennal pour la restitution des trop-perçus versés aux agents publics.

647. Les prescriptions applicables à l'établissement des créances ordinaires ne relèvent donc pas des délais prévus par les textes fiscaux. Dans le silence des textes, et avant 2008, seul le Code civil était applicable mais le législateur avait également prévu des prescriptions spéciales, provoquant un éclatement de ces délais. La situation est identique pour les prescriptions du recouvrement des créances publiques ordinaires.

b) Les prescriptions du recouvrement des créances publiques ordinaires

648. Le législateur a toujours laissé jouer les règles de droit privé au profit des actions en recouvrement des créances ordinaires de l'Etat¹⁷⁵⁵. L'arrêt *Leca* rendu par le Conseil d'Etat¹⁷⁵⁶ le 30 novembre 1990 entérine définitivement cette position en refusant d'appliquer à ce type de créances la prescription quadriennale de l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales prévue pour l'action en recouvrement des impositions. En l'espèce, un fonctionnaire stagiaire avait fait l'objet d'un licenciement à la fin de sa période de stage. Comme l'imposait son statut particulier, il s'était vu dans l'obligation de restituer au Trésor le montant des indemnités de résidence perçues pendant le stage ainsi que les traitements versés. M. Leca refusait de s'acquitter de sa dette. L'agent judiciaire du Trésor public a émis un titre exécutoire le 16 septembre 1968, puis le comptable du Trésor a été saisi du recouvrement forcé de la créance dans les conditions de forme et de procédure prévues pour les contributions directes en application du règlement général sur la comptabilité publique. Un commandement de payer fut notifié le 29 octobre 1980 à l'encontre duquel le requérant invoqua la prescription de quatre ans de l'action en recouvrement des contributions directes

territoriales : « *Les redevances visées à l'article L. 3333-8 sont soumises à la prescription quinquennale qui commence à courir à compter de la date à laquelle elles sont devenues exigibles* ».

¹⁷⁵⁵ C.E., Sect., 13 décembre 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine, Rec.*, p. 1186.

¹⁷⁵⁶ C.E., Sect., 30 mars 1990, *Leca, Rec.*, p. 81 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°30, comm. 1554, concl. T. Le Roy ; *A.J.D.A.*, 1990, p. 617, note P.-L. Frier ; *D.*, 1991, som. comm., p. 139, obs. F. Llorens et P. Soler-Couteaux. Voir également, à propos du recouvrement de redevances pour service rendu perçu par une association syndicale autorisée, C.E., 17 juin 2013, *ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat*, Req. n° 357569, inédit.

prévue par l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales. Suivant son commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat avait considéré que cette prescription spéciale ne régissait pas l'action en recouvrement, seule gouvernée par le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil. Pour parvenir à cette conclusion, le commissaire du gouvernement a mis en avant deux arguments principaux. D'une part, l'opposition de la prescription est une règle de fond éteignant l'obligation. Or le décret du 29 décembre 1962, relatif au recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine, spécifiait simplement que les règles de forme et de procédure de l'action en recouvrement des contributions directes s'appliquent au recouvrement forcé des créances ordinaires. D'autre part, n'offrait qu'une simple faculté à l'agent judiciaire du Trésor de confier le recouvrement de la créance ordinaire au comptable du Trésor afin qu'il opère dans les conditions prévues pour les contributions directes. En effet, la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics ne trouvant pas forcément à s'appliquer, l'agent du Trésor peut recouvrer la créance en suivant les procédures de droit commun ouvertes par le droit civil. Dans ce cas, il n'est tenu que par la prescription trentenaire. Prescrire l'action en recouvrement forcé des créances ordinaires par le délai fiscal de quatre ans instaurerait pour une même créance une différence de délai injustifiée selon que l'agent du Trésor décide de la recouvrer lui-même ou non. Si le premier argument emporte l'adhésion, le second n'est plus valable en l'état actuel du droit. En effet, l'agent judiciaire du Trésor ne peut plus saisir le comptable du recouvrement des créances ordinaires ; son rôle se restreint à une mission de conseil et de représentation de l'administration en justice devant le juge judiciaire en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine¹⁷⁵⁷.

649. Ce refus du juge administratif de procéder à une « fiscalisation » de l'action en recouvrement des créances ordinaires de l'Etat se conçoit sur le plan des principes, la prescription étant une règle de fond et non de procédure¹⁷⁵⁸. Le juge judiciaire adopte

¹⁷⁵⁷ Voir le décret n°92-1256 du 2 décembre 1992 *relatif à la création de la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor*, J.O.R.F. du 4 décembre 1966, p. 16616 et le décret n°92-1369 du 29 décembre 1992 *modifiant le décret ponant règlement général sur la comptabilité publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 de ce décret*, J.O.R.F. du 30 décembre 1992, p. 17954. Sur ce point, J.-L. Ninu, « Le service juridique et l'agence judiciaire du Trésor », *A.J.D.A.*, 1993, pp. 860-863.

¹⁷⁵⁸ Voir *supra* n°183. Toutefois, le Conseil d'Etat a pu procéder à une forme de « fiscalisation » des règles civiles en considérant par exemple que des intérêts moratoires dus après l'expiration d'un sursis de paiement d'une créance fiscale « ne sont que l'accessoire des impositions auxquelles ils se rattachent et constituent, par suite, des créances de natures fiscales ». Il en a conclu que l'article L. 274 du Livre de procédures fiscales était seul applicable aux poursuites contre les débiteurs des intérêts moratoires et écartait l'article 2262 du Code civil. Voir C.E., 10 août 2005, *Sarteur, Rec.*, p. 381.

d'ailleurs exactement la même position que son homologue administratif¹⁷⁵⁹. Cette jurisprudence constante pose néanmoins certaines difficultés. Ainsi P.-L. Frier a souligné que la force exécutoire conférée aux titres de perception constitue une « *dérogation aux principes les plus clairs du droit public [et] devrait conduire tant le législateur que le juge à limiter au maximum les pouvoirs de l'administration* »¹⁷⁶⁰, concluant qu'une « *courte prescription "compense" en quelque sorte les pouvoirs exorbitants de la puissance publique* »¹⁷⁶¹.

650. Comme le remarque J.-P. Taugourdeau, « *par comparaison, la situation du redevable d'un impôt direct paraît incomparablement plus confortable, ce qui n'est pas peu dire* »¹⁷⁶². En effet, cumulé au délai trentenaire dont dispose l'administration pour établir sa créance, ce délai de trente ans laissé au comptable pour la recouvrer, conduit à pouvoir mettre en cause le débiteur pendant soixante ans¹⁷⁶³ ! Une seconde inégalité résulte de l'intervention de la loi du 12 avril 1996¹⁷⁶⁴ dans le domaine des créances des collectivités territoriales. Avant cette date, le recouvrement des créances des collectivités territoriales était également soumis au délai de prescription de l'article 2262 du Code civil¹⁷⁶⁵. En imposant un délai abrégé imposé pour le recouvrement des créances ordinaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, l'article L. 1617-5 alinéa 4 du Code général des collectivités territoriales¹⁷⁶⁶ place le débiteur de ces personnes publiques dans une situation plus favorable que celle des débiteurs

¹⁷⁵⁹ C. cass., com., 24 novembre 1981, *Lagorce*, Bull. civ., IV, n°412 ; C. cass. com., 10 mai 1982, *Syndicat intercommunal de la vallée de Cojeul*, Bull. civ., IV, n°168 ; D., 1983, p. 165, note G.Montagnier ; C. cass., com., 6 mai 1986, *Commune de La Motte Fanjas*, Bull. civ., IV, n°82 ; C. cass., com., 26 avril 1988, *O.P.H.L.M., Châlons-sur-Marne*, Bull. civ., IV, n°141 ; C. cass., com., 29 mars 1989, *Société Scierie Paul Julien c/ Commune de Beaufort-sur-Doron*, Bull. civ., IV, n°107 : « Si, aux termes de l'article R. 241-4 du Code des communes, le recouvrement des produits revenant aux communes est poursuivi comme une matière d'impôts directs, cette prescription n'a pas pour effet de modifier la nature civile de l'obligation invoquée lorsque celle-ci, comme en l'espèce, consiste dans le paiement du prix stipulé dans un contrat de cession amiable de grumes ; que, dès lors, les articles L. 281 et R. 281-1 à R. 281-4 du Livre des procédures fiscales, qui concernent exclusivement les créances fiscales, n'étaient pas applicables à l'instance engagée par la société pour contester au fond la créance de la commune, d'où il suit que cette action était soumise à la prescription trentenaire en l'absence de dispositions instituant une prescription plus courte ».

¹⁷⁶⁰ P.-L. Frier, note sous C.E., Sect., 30 mars 1990, *Leca*, préc. Voir, dans le même sens, D. Galati, « Le recouvrement des créances non fiscales et non domaniales des personnes publiques », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 121-131, spéc. pp. 122-124.

¹⁷⁶¹ P.-L. Frier, note sous C.E., Sect., 30 mars 1990, *Leca*, préc., p. 621.

¹⁷⁶² J.-P. Taugourdeau, « Le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine », *R.F.F.P.*, 1984, n°7, pp. 37-68, spéc. p. 48.

¹⁷⁶³ Voir en ce sens, S. Palmier, « Le contentieux du recouvrement des créances étrangères au domaine et à l'impôt », *Gaz. Pal.*, 2000, n°334, Doc., pp. 2-30.

¹⁷⁶⁴ Article 70 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (*D.D.O.E.F.*), *J.O.R.F.* du 13 avril 1996, p. 5707.

¹⁷⁶⁵ Voir par exemple, C.A.A. Versailles, 25 juin 2009, *Commune d'Enghien-les-Bains*, Req. n°08VE00291, inédit.

¹⁷⁶⁶ Article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales : « L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes ».

de l'Etat. Ce délai s'applique également aux créances des établissements publics de santé¹⁷⁶⁷. En outre, cette réforme, visant indistinctement le recouvrement des créances non fiscales et fiscales des collectivités territoriales, avait pour effet d'aligner le délai de prescription sur celui du recouvrement des créances fiscales de l'Etat¹⁷⁶⁸. Elle harmonisait ainsi les prescriptions en matière de recouvrement des créances publiques, harmonisation néanmoins mise à mal par les juridictions administratives et judiciaires qui conservent un délai trentenaire pour la prescription du recouvrement des créances ordinaires de l'Etat.

651. Cette situation ne devrait cependant pas perdurer suite à la loi du 17 juin 2008. Si le juge administratif continue à utiliser les prescriptions du droit privé, il substituera au délai trentenaire de l'ancien article 2262 du Code civil le nouveau délai quinquennal de l'article 2224 du même Code. La différence avec le délai de quatre ans applicable au recouvrement des créances publiques autres qu'étatiques ne serait plus que d'une seule année et l'égalité entre les débiteurs de l'administration seraient de ce point de vue quasiment rétablie. Dans l'hypothèse où le juge estimerait l'adoption d'un délai quinquennal trop attentatoire au bon recouvrement des créances publiques, il pourrait toujours s'appuyer sur une interprétation extensive de la loi du 9 juillet 1991 relative aux voies d'exécution en matière civile¹⁷⁶⁹ modifiée par la loi du 17 juin 2008. Cette dernière a ajouté un article 3-1 qui dispose que « *l'exécution des titres exécutoires mentionnés aux 1° à 3° de l'article 3 ne peut être poursuivie que pendant dix ans, sauf si les actions en recouvrement des créances qui y sont constatées se prescrivent par un délai plus long. Le délai mentionné à l'article 2232 du code civil n'est pas applicable dans le cas prévu au premier alinéa* »¹⁷⁷⁰. Les titres exécutoires visés sont, selon l'article 1^{er}, les décisions des juridictions administratives et judiciaires et les transactions homologuées par un juge, les actes et les jugements étrangers ainsi que les sentences arbitrales déclarées exécutoires, les extraits de procès-verbaux de conciliation signés par le juge et les parties. Ne sont pas expressément soumis à cette prescription décennale, les « *titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi* » mentionnés au 4° de l'article 1^{er} de la loi. Le législateur paraît donc avoir délibérément soustrait de la prescription décennale les titres exécutoires des personnes publiques. Le juge administratif pourrait avoir une interprétation constructive de ces termes et

¹⁷⁶⁷ Article L. 714-15-1 du Code de la santé public.

¹⁷⁶⁸ Egalement de quatre ans en application de l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales.

¹⁷⁶⁹ Loi n°91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, J.O.R.F. du 14 juillet 1991, p. 9228, désormais codifiée à l'article L. 114-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

¹⁷⁷⁰ Cet article a été codifié à l'article L. 114-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

soumettre le recouvrement des créances ordinaires à cette disposition. Il trouverait ainsi une alternative à l'utilisation du nouveau délai quinquennal de droit commun mais, ce faisant, il détournerait l'intention du législateur de 2008.

652. En conclusion, cette pléthore de délais s'avère être nécessairement préjudiciable au requérant qui perd toute lisibilité des dispositions applicables. Le seul élément simplificateur réside dans la volonté commune du législateur et du juge d'harmoniser le régime de ces prescriptions.

B. LA RELATIVE UNITE DU REGIME DES PRESCRIPTIONS SPECIALES DES CREANCES PUBLIQUES

653. L'extrême variabilité des délais de prescription des créances publiques paraît quelque peu compensée par une plus grande homogénéité de leur régime, le législateur comme la jurisprudence ayant fait référence aux règles du Code civil pour les mettre en œuvre.

654. L'unité du régime transparaît à travers les règles affectant le cours du délai des prescriptions relatives à l'établissement ou au recouvrement des créances fiscales. Les causes d'interruption et de suspension forment un ensemble homogène prévu par le Livre des procédures fiscales renvoyant pour partie au Code civil. Il faut toutefois ajouter des causes d'interruption et de prorogation, inconnues dans les autres matières, en raison de finalités.

655. En premier lieu, les événements affectant le cours des délais de reprise sont prévus à l'article L. 189 du Livre des procédures fiscales. Ces délais de répétition sont interrompus par « *la notification d'une proposition de rectification, par la déclaration ou la notification d'un procès-verbal, de même que par tout acte comportant reconnaissance de la part des contribuables et par tous les autres actes interruptifs de droit commun* ». Les deux premières hypothèses sont spécifiques au droit fiscal et intimement liées au mode de perception de l'impôt essentiellement fondé sur la déclaration du contribuable. Le cas d'interruption le plus fréquent dans la pratique est la notification d'une proposition de rectification. Elle souligne d'ailleurs la latitude d'action que le juge laisse à l'administration fiscale. Ainsi, par exemple, cette dernière peut valablement interrompre la prescription par un redressement dont les

motifs sont purement conservatoires¹⁷⁷¹. Deux autres hypothèses renvoient au Code civil. Bien que le terme « *droit commun* » soit improprement employé, il signifie que les articles 2240 à 2246 du Code civil sont en principe applicables en matière fiscale¹⁷⁷². Sans prétendre à l'exhaustivité, sont ainsi interruptifs les actes de poursuites intentés contre un contribuable, ou encore la reconnaissance de dette par le paiement d'un acompte, d'une partie de l'impôt¹⁷⁷³, etc. Plus délicate a été la question de l'effet de l'obtention d'un sursis au paiement. Si le juge a pu un temps lui conférer un effet interruptif¹⁷⁷⁴, la loi ne lui reconnaît désormais qu'un effet suspensif aux termes de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales¹⁷⁷⁵.

656. Il faut ajouter deux hypothèses de prorogation des délais de reprise propres au droit fiscal visant à lutter contre la fraude fiscale¹⁷⁷⁶. Selon le Conseil constitutionnel, cet objectif autorise le législateur à réduire les protections accordées aux redevables¹⁷⁷⁷. L'article L. 187 du Livre des procédures fiscales dispose qu'en cas de fraude, le fisc peut notifier un redressement « *au titre des deux années excédant le délai ordinaire de prescription* ». L'article L. 169 du Livre des procédures fiscales témoigne de la même volonté, faisant passer le délai de reprise à dix ans en cas d'agissements occultes.

657. En second lieu, la mise en œuvre des prescriptions du recouvrement de l'obligation fiscale préalablement constatée par titre exécutoire est, *a priori*, également gouvernée par les

¹⁷⁷¹ Voir en ce sens, T. Lambert et J.-J. Bienvenu, *Droit fiscal*, préc., pp. 50-51. Voir *infra* n°858.

¹⁷⁷² Sur ce point, voir P. Martin, « Le Code civil et la fonction contentieuse du Conseil d'Etat. Le contentieux fiscal », *R.J.E.P./C.J.E.G.*, 2005, pp. 94-97. Pour J. Pujol, les délais de reprise relèvent des cas dans lesquels la loi fiscale renvoie expressément au droit civil (voir J. Pujol, *L'application du droit privé en matière fiscale. Recherches sur la véritable place du droit privé dans le système fiscal français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de science financière, Paris, 1987, 152 p., spéc. pp. 25-26 et p. 42).

¹⁷⁷³ C.E., 7 juillet 1956, *ministre des Finances c/ X.*, *Rec.*, p. 307.

¹⁷⁷⁴ Voir par exemple, C.E., 28 juin 1989, *Campo*, Req n° 61483 : « *Considérant qu'aux termes de l'article 1850 du code général des impôts, repris à l'article L.274 du Livre des procédures fiscales "les comptables du Trésor chargés du recouvrement des impôts directs qui n'ont fait aucune poursuite contre un contribuable retardataire pendant quatre années consécutives, à partir du jour de la mise en recouvrement du rôle, perdent leur recours et sont déchus de tout droit et de toute action contre le redevable"* ; que, toutefois, l'octroi du sursis de paiement a pour effet d'interrompre cette prescription ». Voir également, C.E. 29 janvier 2003, *Bergerault*, *Rec. Tab.*, p. 741.

¹⁷⁷⁵ Article L. 277 du Livre des procédures fiscales : « *L'exigibilité de la créance et la prescription de l'action en recouvrement sont suspendues jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur la réclamation soit par l'administration, soit par le tribunal compétent* ».

¹⁷⁷⁶ Voir M. Fourriques, « La prorogation des délais de reprise en matière de contrôle fiscal », *L.P.A.*, 16 décembre 2008, n°251, pp. 6-7.

¹⁷⁷⁷ Décision n°84-184 D.C. du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1984, p. 4167 ; Décision n°83-164 D.C. du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1983*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1983, p. 3871 : « *qu'il découle nécessairement de ces dispositions ayant force constitutionnelle que l'exercice des libertés et droits individuels ne saurait en rien excuser la fraude fiscale ni en entraver la légitime répression* ».

règles du droit civil. La loi de finances rectificative pour 2010¹⁷⁷⁸ a néanmoins donné sur ce point au Livre des procédures fiscales un caractère imprécis, laissant place à certains doutes. Avant cette loi, l'article L. 275 du Livre des procédures fiscales prévoyait que « *la notification d'un avis de mise en recouvrement interrompt la prescription courant contre l'administration et y substitue la prescription quadriennale. Le délai de quatre ans mentionné au premier alinéa est interrompu dans les conditions indiquées à l'article L. 274* ». Ce dernier article disposait « *le délai de quatre ans mentionné au premier alinéa, par lequel se prescrit l'action en vue du recouvrement, est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des contribuables et par tous autres actes interruptifs de la prescription* ». Dans ces conditions, le juge appliquait les causes d'interruption prévues par le droit civil. Ainsi, le versement d'une partie de l'impôt dans le cadre d'un sursis au paiement équivalait à une reconnaissance de dette de la part du contribuable et interrompait le délai de quatre ans laissé au comptable pour recouvrer les sommes restantes¹⁷⁷⁹.

658. L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2011 a toutefois abrogé, sans raison apparente, l'article L. 275 du Livre des procédures fiscales ainsi que le renvoi aux causes interruptives du Code civil prévu à l'article L. 274 du même code. Ces récentes modifications ont pour principale conséquence de laisser le juge fiscal, administratif ou judiciaire, libre de recourir aux dispositions du Code civil. Il devra suppléer le silence de la loi en utilisant ces dispositions et confirmer que les causes d'interruption et de suspension resteront régies par les principes du droit civil¹⁷⁸⁰. Cette conviction est d'ailleurs renforcée par la rédaction demeurée inchangée de l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales. Le renvoi au droit civil y persiste pour les causes interruptives des créances fiscales ou ordinaires¹⁷⁸¹.

659. Les prescriptions des créances ordinaires sont régies par les mêmes règles que celle précédemment exposées, à l'exception des actes propres au droit fiscal. En imposant à l'administration les mêmes prescriptions que celles applicables entre particuliers, l'ancien article 2227 du Code civil étendait les causes d'interruption et de suspension du Code civil aux prescriptions de l'établissement et du recouvrement des créances publiques ordinaires.

¹⁷⁷⁸ Article 55 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 *de finances rectificative pour 2010*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 2010, p. 23127.

¹⁷⁷⁹ C.E., 10 août 2005, *Sarteur*, préc.

¹⁷⁸⁰ En ce sens, J.-L. Albouze, « La prescription de l'action en recouvrement », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 530, avril 2013, n°56-61.

¹⁷⁸¹ Article L. 1617-5, alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales : « *Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription* ».

660. Cependant, la suppression de l'article 2227 du Code civil ainsi que les récentes modifications plongent à nouveau la prescription publique dans la complexité. Le juge devrait continuer à recourir au droit privé en l'absence de disposition spéciale.

661. Les prescriptions spécifiques au droit public constituent un édifice largement morcelé. Les interventions législatives, réalisées au coup par coup et de manière cloisonnée, n'ont fait que multiplier les délais spéciaux applicables aux dettes de l'administration et, plus encore à ses créances. La matière y perd en cohérence et en lisibilité Il est nécessaire qu'une loi aborde le sujet au travers d'une réflexion globale consacrant l'autonomie du droit public.

SECTION 2 – UNE RÉFORME LÉGISLATIVE NÉCESSAIRE

662. L'état actuel de la législation régissant la prescription paraît insatisfaisant pour au moins deux raisons. D'une part, les prescriptions sont d'une telle hétérogénéité qu'elles forment un *imbroglio* juridique rendant impossible toute connaissance suffisante de la règle applicable à la créance ou à la dette de l'administration. D'autre part, et cette diversité en est pour partie la cause, le droit public de la prescription était, et reste en partie, inégalitaire en raison de l'asymétrie des délais imposés à l'administration et aux administrés pour recouvrer leurs créances réciproques¹⁷⁸². Cette situation contestable, et d'ailleurs contestée au nom d'une certaine égalité du rapport obligataire administratif, doit être modifiée par une réforme législative d'ensemble (§2). Dans cette entreprise, le législateur devra néanmoins tenir compte de la « *la tenaille* »¹⁷⁸³ des normes supra-législatives (§1).

§ 1 – Des contraintes supra-législatives

663. Les sources supra-législatives, qu'elles soient constitutionnelles ou européennes, sont devenues un vecteur de renforcement de la garantie des droits des administrés. Le droit public de la prescription a fait l'objet de plusieurs contestations fondées sur ces nouveaux ressorts

¹⁷⁸² En ce sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°142 : « Cette institution de la prescription quadriennale donne matière à entreprendre un rééquilibrage des rapports entre la puissance publique et les particuliers, lorsque, à propos des mêmes catégories d'obligations, le délai au terme duquel seraient acquises certaines prescriptions au profit des dettes de l'administration serait sans nécessité plus court ou même bien plus court que celui que les particuliers pourraient lui opposer pour les créances de même objet qu'ils auraient à son encontre ».

¹⁷⁸³ R. Drago, « La tenaille. Réflexions sur l'état du droit administratif », in Université Panthéon-Assas, *Clés pour le siècle*, Dalloz, Paris, 2000, pp. 436-442, spéc. pp. 438-441.

juridictionnels. Les contraintes imposées par ces différentes branches du droit sont toutefois d'intensité variable. Deux exemples, celui de la prescription de la répétition de l'indu (A) et celui de la prescription quadriennale des dettes publiques (B), démontrent que l'encadrement du droit européen, en particulier celui de la Convention européenne des droits de l'Homme, est plus contraignant que celui résultant des normes constitutionnelles.

A. L'EXEMPLE DE LA PRESCRIPTION DE LA REPETITION DE L'INDU

664. La répétition de l'indu peut être sollicitée à raison d'un paiement effectué par le particulier à l'administration alors qu'il n'était pas dû. Le cas des indus fiscaux est ainsi révélateur des contraintes exercées par le droit européen sur les prescriptions nationales (1). A l'inverse, le versement indu peut émaner d'une personne publique au profit d'un particulier. A nouveau, le droit européen, spécialement celui de l'Union européenne, influence le choix des délais de prescription applicables aux actions en restitution tombant dans le champ d'application des Traités communautaires (2).

1. La prescription de la répétition de l'indu payé aux personnes publiques

665. Le contentieux noué autour de la question de la perception des taxes fiscales perçues par l'administration en violation du droit communautaire a donné lieu à une abondante jurisprudence nationale et européenne. Au terme de ce dialogue, la Cour de Luxembourg a fait preuve d'une plus grande mansuétude à l'égard du système français que son homologue de Strasbourg (a). La Cour européenne des droits de l'Homme a fermement condamné certains des effets produits par l'opposition des règles de prescription des indus fiscaux (b).

a) Le droit de l'Union européenne et les prescriptions de la répétition de l'indu fiscal

666. Le délai de prescription édicté pour la répétition de l'indu suite à l'annulation de la base légale par une décision de justice¹⁷⁸⁴ a été passé au crible des principes fondamentaux du droit communautaire. La Cour de justice l'a néanmoins validé¹⁷⁸⁵ ayant été amenée à se

¹⁷⁸⁴ Voir *supra* n°609-611.

¹⁷⁸⁵ Sur l'ensemble de cette question, voir D. Simon, « Répétition de l'indu », *Répertoire de droit communautaire*, août 2008, spéc. n°46-56. Sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice, dans un sens de plus en plus favorable aux délais de prescription nationaux, voir F. Belaich, « La répétition de l'indu en droit

prononcer sur l'ancienne rédaction de l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales qui disposait, à l'époque, que « *sont instruites et jugées selon les règles du présent chapitre toutes actions tendant à la décharge ou à la réduction d'une imposition ou à l'exercice de droits à déduction, fondées sur la non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application à une règle de droit supérieure. Lorsque cette non-conformité a été révélée par une décision juridictionnelle ou un avis rendu au contentieux, l'action en restitution des sommes versées ou en paiement des droits à déduction non exercés ou l'action en réparation du préjudice subi ne peut porter que sur la période postérieure au 1er janvier de la quatrième année précédant celle où la décision ou l'avis révélant la non-conformité est intervenu* ». Cet article avait pour but de mettre fin à une jurisprudence constante de la Cour de cassation¹⁷⁸⁶. Cette dernière avait choisi de séparer l'action fiscale et l'action civile en répétition de l'indu lorsqu'un acte juridique ayant servi de fondement à des perceptions fiscales avait fait l'objet d'une invalidation pour incompatibilité avec le droit communautaire par la Cour de justice¹⁷⁸⁷. Dans cette hypothèse, la demande de trop-perçus était pleinement régie par le délai trentenaire du Code civil¹⁷⁸⁸. Néanmoins, cette solution ne valait que si l'imposition avait déjà été déclarée contraire au droit communautaire. Si le recours avait pour objet une contestation proprement fiscale visant à faire déclarer illégal l'acte d'imposition contraire au droit communautaire, seules les règles du contentieux fiscal s'imposaient¹⁷⁸⁹.

667. En droit interne, l'intervention législative, bien qu'elle ait réduit les droits du contribuable en matière fiscale, semblait exempte de contestation puisqu'elle égalisait la durée des délais applicables à l'administration et au contribuable pour une même obligation. Le délai de reprise de l'administration est, en règle générale de trois ans. Du point de vue du droit communautaire la question était toute autre.

668. En l'absence de réglementation communautaire relative au régime de la répétition des indus perçus en violation du droit communautaire, il incombe aux Etats membres, en vertu de leur autonomie procédurale, d'établir les règles permettant d'exercer la récupération des

communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *R.M.C.U.E.*, 2000, pp. 100-116, spéc. p. 109-113.

¹⁷⁸⁶ Voir en ce sens, F. Moderne, *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p., spéc. p. 21.

¹⁷⁸⁷ Voir P. Amselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., pp. 15-16.

¹⁷⁸⁸ C. cass., com., 11 juillet 1988, *Société Crépin*, *Bull. civ.*, IV, n°242 ; C. cass., com., 7 novembre 1989, *Bull. civ.*, IV, n°402-403.

¹⁷⁸⁹ *Ibidem*.

sommes¹⁷⁹⁰. Cependant, pour satisfaire aux exigences inhérentes au principe de primauté du droit communautaire, la Cour de justice a développé plusieurs principes essentiels encadrant cette autonomie¹⁷⁹¹. D'une part, le droit national ne doit pas prévoir des modalités de mise en œuvre du droit communautaire moins favorables que celles applicables aux recours similaires en droit interne. D'autre part, l'exercice de ce recours ne doit pas rendre, en pratique, impossible la sauvegarde des droits issus des réglementations communautaires. Ces deux principes, qualifiés par la Cour et la doctrine de principe d'équivalence et d'effectivité, autorisent la Cour de justice à porter une appréciation sur les conditions prévues par le droit interne pour exercer un recours, telle l'exigence d'un délai.

669. Appliquer ces principes à la répétition d'impositions perçues en violation du droit communautaire, signifie que le contribuable *solvens* doit pouvoir exercer ses droits à remboursement selon des modalités « *qui ne peuvent ni être moins favorables que celles régissant les recours similaires de nature interne, ni être aménagées de manière à rendre impossible en pratique l'exercice des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de sauvegarder* »¹⁷⁹². Il incombe aux juridictions nationales d'apprécier au premier chef l'existence et l'effectivité d'un recours similaire qui ne soit pas moins favorable que ceux du droit interne. Dans trois arrêts du 16 décembre 1994¹⁷⁹³, la Cour de cassation a considéré que les dispositions de l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales « *n'ont pas pour effet de rendre excessivement difficile les possibilités d'agir en répétition de l'indu* » et qu' « *elles ne sont pas moins favorables que les recours similaires de droit interne, lesquels ne sont pas tous régis par la prescription trentenaire* ». Dans un arrêt *Roquette Frères* du 28 novembre 2000, la Cour de justice a incliné dans le même sens¹⁷⁹⁴. Le principe d'équivalence est respecté dans la mesure où l'article L. 190 s'applique également aux demandes de répétition fondées sur l'invalidation d'une imposition par une décision juridictionnelle au regard des normes internes. Le principe d'effectivité l'est également puisque la durée de « *ce délai national remontant au minimum à quatre années et au maximum à cinq années où a été prononcée la décision juridictionnelle relevant la non-conformité de la règle de droit ayant*

¹⁷⁹⁰ Voir R. Mehdi, « L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif », in J. Dutheil de la Rochère et J.-B. Auby, *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 685-726, spéc. pp. 708-715.

¹⁷⁹¹ C.J.C.E., 16 décembre 1976, *Rewe et Comet*, Aff. jointes n°33/76, 45/76. Sur cette question, voir P. Girerd, « Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres ? », *R.T.D.E.*, 2002, pp. 75-102.

¹⁷⁹² C.J.C.E., 29 juin 1989, *Delville*, Aff. 240/87.

¹⁷⁹³ C. cass., com., 13 décembre 1984, *Cambon*, Req. n°2318, non publié, *R.J.F.*, 2/95, n°284.

¹⁷⁹⁴ C.J.C.E., 28 novembre 2000, *S.A. Roquette Frères*, Aff. C-88/99.

fondé l'imposition avec une règle de droit supérieure est raisonnable »¹⁷⁹⁵. Cette décision n'impose donc pas aux droits nationaux d'appliquer leur régime de prescription le plus favorable aux actions en restitution des taxes perçues en violation du droit communautaire.

670. La modification de l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales par la loi de finances rectificatives pour 2012 devrait être validée par la Cour de justice de l'Union européenne¹⁷⁹⁶. Le législateur a certes réduit le délai à deux ans, mais il a strictement aligné la prescription de la répétition de l'indu résultant de la non-conformité à une règle supérieure sur celle des sommes indues dès l'origine. Depuis cette réécriture, l'intervention de la décision de justice ne rouvre plus le délai de forclusion. Prescription et forclusion sont à nouveau confondues et le remboursement de l'impôt indu ne pourra être obtenu que si la décision de justice intervient dans les deux ans du paiement.

671. Finalement, le droit de l'Union n'empêche pas le législateur de prévoir des prescriptions spéciales et spécialement courtes applicables aux créances de trop-perçu des contribuables. Il impose simplement que ces délais s'appliquent indifféremment aux procédures de droit interne comme à celles mettant en œuvre le droit communautaire. Dans ce domaine, la Cour de justice interprète les principes d'équivalence et d'effectivité de manière relativement permissive. Certains auteurs ont même pu y voir « *un penchant certain pour une application laxiste de ces principes lorsqu'ils heurtent les intérêts financiers des Etats membres* »¹⁷⁹⁷. La Cour européenne des droits de l'Homme ne se montre pas aussi compréhensive au regard du délai de répétition des indus fiscaux imposé au redevable français.

¹⁷⁹⁵ *Ibidem*. Dans une précédente affaire la Cour avait jugé raisonnable un délai de trois ans car il était fixé « *dans l'intérêt de la sécurité juridique qui protège à la fois le contribuable et l'administration concernés* ». Voir C.J.C.E., 9 février 1999, *Dilexport S.R.L. c/ Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Aff. C-343/96. Voir également C.J.U.E., 15 avril 2010, *Barth*, Aff. C-542/08.

¹⁷⁹⁶ Voir *supra* n°611.

¹⁷⁹⁷ P. Girerd, « Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres ? », préc., p. 88.

b) La Convention européenne des droits de l'Homme et la prescription de la répétition de l'indu fiscal

672. Le domaine fiscal constitue une bonne illustration du propos de J.-F. Flauss selon lequel l'influence du droit communautaire et de la Convention sur le droit administratif « *pourra n'être que parallèle* »¹⁷⁹⁸ mais s'avérer, d'une certaine manière, complémentaire. C'est ce dont témoigne la jurisprudence de la Cour européenne à propos du délai de répétition des taxes perçues en violation d'une règle dont la non-conformité a été déclarée par une décision juridictionnelle. Elle vient utilement garantir l'effectivité des droits conférés aux contribuables par l'ordre juridique communautaire.

673. Depuis 2002, la Cour européenne considère que l'espérance légitime de pouvoir récupérer une taxe fiscale versée en violation d'une norme communautaire constitue « un bien » au sens de la Convention¹⁷⁹⁹. Partant, elle a pu mettre en cause, dans l'affaire *A.O.N. Conseil et Courtages*¹⁸⁰⁰, le délai de prescription prévu par l'article L. 190 du Livre de procédures fiscales limitant la restitution des créances résultant d'un trop-perçu fiscal. Cet article précise qu'une telle créance n'est due, en cas de non-conformité à une norme supérieure déclarée par une juridiction, que dans les trois années précédant cette décision juridictionnelle. Les faits soulignent les lacunes de la rédaction de l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales. En 1978, la société A.O.N. avait versé une T.V.A. qui était clairement en contrariété avec la sixième directive communautaire. Mais à l'époque des faits, la France n'avait pas transposé cette directive. L'existence de la jurisprudence *Cohn-Bendit*¹⁸⁰¹, refusant tout effet direct aux directives communautaires, constituait un sérieux obstacle à la reconnaissance des droits de la société. C'est pourquoi elle n'intenta un recours qu'en 1993, après qu'en 1992 la Cour administrative d'appel de Paris a finalement constaté la contrariété de la taxe au regard du droit communautaire. Les juridictions internes avaient toutefois refusé d'accueillir ce recours en considérant qu'en application de l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales, la période répétable ne pouvait remonter qu'à 1988. Dans la mesure où la taxe avait été perçue en 1978, la créance de restitution était donc prescrite. La Cour européenne censura ce raisonnement en estimant, qu'en l'espèce, « *le délai de prescription*

¹⁷⁹⁸ J.-F. Flauss « Droit communautaire, Convention européenne des droits de l'Homme et droit administratif », *A.J.D.A.*, 1996, n° spécial, pp. 156-160, spéc. p. 157.

¹⁷⁹⁹ Cour E.D.H., Grande Chambre, 16 avril 2002, *S.A. Dangeville c/ France*, Req. n°36677/97.

¹⁸⁰⁰ Cour E.D.H., 25 janvier 2007, *A.O.N. Conseil et Courtages c/ France*, Req. n°70160/01 ; *Dr. fisc.*, 2007, n°27, comm. 699, note J. Turot.

¹⁸⁰¹ C.E., Ass., 22 décembre 1978, *ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit*, *Rec.*, p. 524.

fiscale prévu par l'article L. 190 du L.P.F. ne pouvait faire disparaître un droit substantiel né de la 6^{ème} directive et que les requérants bénéficiaient, lors de leur recours, d'une créance sur l'Etat en raison de la T.V.A. indûment versée ».

674. En somme, c'est l'ouverture trop tardive au contribuable d'une voie de recours interne effective qui oblige à écarter le délai de l'article L. 190. Même si la Cour adopte « *une position délicate pour l'Etat français tant les règles de prescription en la matière permettent de limiter le coût budgétaire de l'indemnisation des dispositifs nationaux contraire au droit communautaire* »¹⁸⁰², elle n'impose pas sa suppression. De manière détournée, la Cour européenne fait bénéficier le contribuable de l'adage *contra non valentem* selon lequel le délai de prescription ne court pas quand le créancier a été empêché d'agir. Il faudrait revoir la rédaction de cette prescription et prévoir, comme le proposait déjà P. Amselek, que dans les hypothèses où « *le caractère indu est imprimé rétroactivement à la somme versée par l'annulation ou la déclaration d'illégalité de l'acte ayant servi de fondement à la dette et au paiement du solvens, le point de départ des délais d'exercice du droit de répétition ne [soit] pas le paiement lui-même de l'indu, mais le moment à partir duquel le caractère indu se trouve acquis* »¹⁸⁰³. Le législateur n'a pas suivi cette voie puisque la réduction du délai de prescription à deux ans lors de la loi de finances rectificative pour 2012 ne s'est pas accompagnée d'une telle modification. Si la décision de justice invalidant la norme fondant le paiement ne survient pas dans les deux ans du versement de sommes, la répétition n'est plus possible.

675. Dans la même logique, la Cour de Strasbourg a remis en cause la systématique de la prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968.

¹⁸⁰² P. Neau-Leduc, « L'ère du temps... », in « *Ecrits de fiscalité* » des entreprises à la mémoire du professeur Maurice Cozian, Litec, Paris, 2009, pp. 69-75, spéc. p. 74.

¹⁸⁰³ P. Amselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 25.

2. La prescription de la répétition de l'indu payé par les personnes publiques

676. Outre le contentieux né de la récupération des aides d'Etat illégalement versées¹⁸⁰⁴, le contentieux de la restitution des aides communautaires touche également le reversement des sommes versées par un Etat sur le fondement des fonds de cohésion¹⁸⁰⁵. Le régime de restitution de ce type d'aides est toutefois différent de celui des aides d'Etat en raison d'« *une différence de "dangerosité" pour le marché entre ces deux catégories d'aides* ». Il n'en demeure pas moins que l'Etat peut demander la restitution d'une aide versée à une entreprise qui n'aurait pas satisfait aux conditions fixées pour son obtention. Pour ce faire, le droit de l'Union européenne a prévu un délai de prescription applicable à cette catégorie d'action en répétition. L'article 3 du règlement du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes¹⁸⁰⁶ prévoit un délai quadriennal courant à partir de la réalisation de l'irrégularité commise par le bénéficiaire ou de la fin de celle-ci en cas d'irrégularité continue ou répétée. Ce délai présente un caractère supplétif, le paragraphe 3 du même article reconnaissant aux États membres « *la possibilité d'appliquer un délai plus long* ».

677. Cette faculté offerte aux Etats a donné lieu à un contentieux ayant conduit la Cour de justice de l'Union européenne à rendre le délai de prescription quadriennal prévu par le règlement communautaire obligatoire à chaque fois que les délais nationaux étaient jugés trop longs. Dans un arrêt du 29 janvier 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*¹⁸⁰⁷, la Cour justice a d'abord permis aux Etats membres, dont la législation a conservé le silence sur l'applicabilité du délai communautaire quadriennal à ces actions en restitution, de continuer à appliquer un délai de prescription issu du droit privé national, sans qu'une disposition spécifique soit adoptée¹⁸⁰⁸. En France, conformément à l'ancien article 2227 du Code civil, les créances

¹⁸⁰⁴ Voir *supra* 258-263.

¹⁸⁰⁵ Ces fonds permettent de mener certaines politiques économiques, sociales, territoriales ou encore environnementales de l'Union européenne de concert avec les Etats membres. Voir J.-C. Gautron, *Droit européen*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2012, 14^{ème} éd., 346 p., spéc., pp. 278-290.

¹⁸⁰⁶ Règlement (C.E., E.U.R.A.T.O.M.) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.U.E.* du 23 décembre 1995, pp. 1-4.

¹⁸⁰⁷ C.J.U.E., 29 janvier 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Aff. C-278/07 à C-280/07.

¹⁸⁰⁸ *Idem*, §41 : « *Il ressort du libellé de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2988/95 que cette disposition ne se borne pas à prévoir la possibilité pour les États membres d'introduire un délai de prescription plus long que celui édicté au paragraphe 1, premier alinéa, du même article. En effet, de manière expresse, ledit paragraphe 3 reconnaît également à ces derniers la faculté de conserver un délai de prescription plus long qui existait à la date de l'entrée en vigueur de ce règlement* ».

publiques détenues par l'Etat étaient logiquement soumises à la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil.

678. Les bénéficiaires des aides illégalement utilisées ont toutefois argué de la contrariété au principe général du droit communautaire de proportionnalité, en raison de l'excessive longueur de ce délai trentenaire au regard de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat a commencé par être indulgent à l'égard de l'application faite par les autorités nationales françaises de cette prescription trentenaire. Dans un arrêt du 27 juillet 2009, *Société Lactalis Industrie*¹⁸⁰⁹, il a jugé que le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil ne violait pas le principe de proportionnalité car « *l'O.N.I.L.A.I.T. a demandé le reversement des sommes indûment versées à la société [...] après qu'un délai de cinq ans se fut écoulé depuis les exportations litigieuses* ». La compatibilité du délai avec le droit de l'Union dépendait finalement de l'utilisation qui en était faite par l'administration nationale.

679. Puis cette appréciation qui paraissait trop casuistique, a été abandonnée. En 2010, le Conseil d'Etat a préféré poser une question préjudicielle à la Cour de justice sur la compatibilité du délai trentenaire avec le principe de proportionnalité¹⁸¹⁰. Celle-ci adopta une position de principe dans un arrêt du 5 mai 2011¹⁸¹¹, avant même de répondre au Conseil d'Etat français. Statuant sur le cas allemand, elle écarta le délai trentenaire également applicable aux restitutions des aides à l'exportation indûment versées – avant que la réforme de 2001 ne ramène le délai à trois ans. Elle a considéré « *qu'au regard de l'objectif de protection des intérêts financiers de l'Union, pour lequel le législateur de l'Union a estimé qu'une durée de prescription de quatre années, voire même de trois années, était déjà en soi une durée suffisante pour permettre aux autorités nationales de poursuivre une irrégularité portant atteinte à ces intérêts financiers et pouvant aboutir à l'adoption d'une mesure telle que la récupération d'un avantage indûment perçu, il apparaît qu'accorder auxdites autorités une durée de trente années va au-delà de ce qui est nécessaire à une administration diligente* »¹⁸¹². La Cour ajoute qu'il n'appartient qu'au seul législateur d'intervenir pour fixer un délai plus long que le délai communautaire. En effet, « *le principe de sécurité juridique*

¹⁸⁰⁹ C.E., 27 juillet 2010, *Société Lactalis Industrie c/ O.N.I.L.A.I.T.* ; *R.T.D. Eur.*, 2010, p. 453, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar.

¹⁸¹⁰ C.E., 5 juillet 2010, *ministre de l'intérieur c/ Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre* ; *A.J.C.T.*, 2010, p. 39, obs. A. Desingly ; *C.M.P.*, 2010, n°10, comm. 354, note P. Devillers.

¹⁸¹¹ C.J.U.E., 5 mai 2011, *Ze Fu Fleischhandel GmbH et Vion Trading GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Aff. jointes C-201/10 et C-202/10 ; *D.*, 2011, p. 1628, note C.-J. Berr.

¹⁸¹² *Idem*, §43.

s'oppose à ce qu'un délai de prescription "plus long" [...] puisse résulter d'un délai de prescription de droit commun réduit par la voie jurisprudentielle pour que ce dernier satisfasse dans son application au principe de proportionnalité ». Partant, « le délai de prescription de quatre années prévu à l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2988/95 a vocation à être appliqué dans de telles circonstances »¹⁸¹³. Ce faisant, la Cour de justice annihile le caractère supplétif de la prescription du règlement communautaire pour la rendre obligatoire à chaque fois que le délai national est jugé trop long.

680. La réponse apportée par la Cour de justice à la question préjudicielle à propos du cas de la France fut logiquement identique¹⁸¹⁴. Le Conseil d'Etat écarta donc le délai trentenaire au profit du délai quadriennal communautaire, pour une subvention indûment versée au titre du F.E.D.E.R.¹⁸¹⁵. Cette jurisprudence devrait évoluer en raison de l'entrée en vigueur de la réforme de la prescription de 2008. Le nouveau délai de cinq ans, utilisé par le juge administratif, devrait remplacer le délai quadriennal du règlement communautaire de 1995 car il n'apparaît pas disproportionné au regard de l'objectif de protection des intérêts de l'Union européenne. C'est ce qu'a implicitement jugé la Cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt du 23 janvier 2012, *Société Beuralia*¹⁸¹⁶. En l'espèce, conformément aux dispositions transitoires de la loi du 17 juin 2008, elle n'a pas appliqué le nouveau délai quinquennal en raison de l'expiration du délai de prescription quadriennal communautaire avant l'entrée en vigueur de la loi de 2008¹⁸¹⁷.

681. Finalement, le droit de l'Union européenne s'oppose à ce qu'un délai de prescription national trop long soit applicable aux créances publiques résultant du versement d'une aide publique indue sur le fondement des Traités. La prescription des dettes publiques, et spécifiquement la prescription quadriennale, a également été mise en cause au regard du droit extranational.

¹⁸¹³ *Idem*, §54.

¹⁸¹⁴ C.J.U.E., 21 décembre 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, Aff. C-465/10 ; A.J.D.A., 2012, p. 708 ; A.J.C.T., 2012, p. 149, obs. A. Desingly.

¹⁸¹⁵ C.E., 21 mars 2012, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*, Req. n° 308601, inédit.

¹⁸¹⁶ C.A.A. Paris, 23 janvier 2012, *Société Beuralia*, Req. n°10PA01850, inédit ; A.J.D.A., 2012, p. 1291, note A. Seulin. Dans le même sens, C.A.A. Douai, 7 février 2013, *Société Canela Petit Fay Beur*, Req. n°11DA00319, inédit ; C.A.A. Douai, 11 avril 2013, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. n°11DA00374, inédit ; C.A.A. Douai, 30 mai 2013, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. n°11DA00371, inédit.

¹⁸¹⁷ Voir *supra* n°405-411.

B. L'EXEMPLE DE LA PRESCRIPTION QUADRIENNALE DES DETTES PUBLIQUES

682. La prescription quadriennale est souvent perçue par les administrés auxquels elle est opposée comme une prérogative injuste et injustifiée. Elle a pourtant été déclarée conforme aux droits garantis par la Constitution (1). L'exception d'inconventionnalité paraît alors à même d'éradiquer ce qu'elle comporte de trop inégalitaire, au regard de l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (2).

1. *Un encadrement constitutionnel peu contraignant*

683. Si la prescription dépasse le champ de la procédure administrative juridictionnelle, elle y joue incontestablement un rôle important en limitant temporellement le droit de saisir un juge. C'est par ce prisme que la prescription a été saisie – ou plutôt n'a pas été saisie – par le droit constitutionnel. En effet, elle ne déroge pas au constat doctrinal selon lequel le contentieux administratif français a moins subi l'influence du droit constitutionnel que d'autres branches du droit¹⁸¹⁸(b). Un détour par le droit comparé renforce cette impression et n'isole pas le droit français. Proche du système français¹⁸¹⁹, l'exemple belge est révélateur des limites de l'invocation du principe constitutionnel d'égalité (a).

a) Les enseignements du droit constitutionnel belge

684. Par un saisissant contraste avec le droit français, les prescriptions applicables aux dettes et créances de l'Etat et des autres personnes publiques font l'objet d'une attention particulière de la doctrine belge. Cet intérêt a notamment été suscité par les rebondissements législatifs¹⁸²⁰ provoqués par plusieurs décisions de l'ancienne Cour d'arbitrage, devenue depuis 2007, la Cour constitutionnelle belge.

¹⁸¹⁸ Voir F. Melleray, « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 276-310.

¹⁸¹⁹ Voir le rattachement opéré par de M. Fromont, *Droit administratif des États européens*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2006, 362 p., spéc. pp. 24-27.

¹⁸²⁰ Sur ce point, voir D. Lagasse, « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'Etat et des autres pouvoirs publics », *Journal des tribunaux*, 2006, pp. 428-429.

685. La législation belge connaissait, à l'instar de la France et d'autres pays européens, une prescription spécifique et abrégée des dettes publiques, édictée par une loi du 15 mai 1846 pour des raisons budgétaires. Elle fixait à cinq ans la durée du délai de prescription des dettes de l'Etat, dont le point de départ était le premier janvier de l'année au cours de laquelle survient le fait générateur de la créance. Elle dérogeait ainsi à la prescription trentenaire prévue à l'article 2262 du Code civil belge rendu applicable aux pouvoirs publics. La loi du 6 février 1970 est venue moderniser son régime. Le délai quinquennal s'applique à toutes les dettes de l'Etat, sauf celles ne nécessitant pas d'ordonnancement (traitements des agents, pensions, ...) ou celles issues d'un jugement, ces deux dernières catégories étant régies par un délai de dix ans. Cette même loi a établi un délai quinquennal applicable à une partie des créances de l'Etat et prévoyait, en cas d'interruption du délai, la substitution d'un délai trentenaire. Etaient cependant seules concernées les créances issues de l'indu résultant d'un traitement, d'une pension ou encore d'une allocation. Concernant toutes ses autres créances, l'Etat continuait à bénéficier du délai trentenaire du Code civil.

686. La constitutionnalité de l'ensemble de ce dispositif a été discutée devant la Cour constitutionnelle belge sur le fondement du principe d'égalité et de non-discrimination¹⁸²¹. La Haute cour a d'abord dû se prononcer sur l'éventuelle existence d'une discrimination entre les particuliers titulaires d'une créance résultant d'un préjudice, selon que celui-ci soit imputable à un autre particulier (prescription trentenaire) ou à l'Etat (prescription quinquennale). Pour la Cour, une différence objective de traitement justifie une différence de délais : l'Etat sert l'intérêt général à l'inverse du particulier. La création de la prescription quinquennale abrégée au profit de l'Etat est « *une mesure en rapport avec le but poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable [et] il n'apparaît pas que la mesure soit disproportionnée au but que le législateur déclarait poursuivre* »¹⁸²². Ensuite, la question lui a été posée de savoir si la possibilité donnée à l'Etat de substituer au délai quinquennal un délai trentenaire en interrompant la prescription de ses créances était conforme au principe d'égalité. En effet, l'administré ne disposait pas de la même prérogative pour la prescription de ses créances face à l'Etat ; l'interruption faisait simplement courir un nouveau délai quinquennal. En estimant « *qu'il n'importe pas de comparer les situations juridiques de l'Etat créancier et de l'Etat débiteur mais celle de l'Etat créancier par rapport aux autres*

¹⁸²¹ Sur cette question voir M. Kaiser, « La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation », *A.P.T.*, 2004, pp. 119-162, spéc. pp. 127-138.

¹⁸²² Cour d'arbitrage, 15 mai 1996, Req. n°32/96, B.12 et B.13 ; Cour d'arbitrage, 21 juin 2001, Req. n°85/2001, B.5 ; Cour constitutionnelle belge, 4 juin 2009, Req. n°97/2009, B.4.

créanciers »¹⁸²³, la Cour d'arbitrage a validé ce dispositif. Il ressort de ces quelques exemples que la Cour constitutionnelle fait preuve de mansuétude à l'égard de l'Etat belge en matière financière, qu'il soit en position de débiteur ou de créancier¹⁸²⁴.

687. Pour mettre fin aux contestations soulevées devant la Cour d'arbitrage, le législateur a préféré réformer le régime de prescription des dettes et créances publiques par une loi du 22 mai 2003. Cette modernisation paraissait d'autant plus nécessaire que le droit de la prescription civile avait été rénové depuis la loi du 10 juin 1998¹⁸²⁵. Pour les organismes publics qui sont soumis à la loi de 2003, un renvoi total au Code civil a été opéré. Cela implique que les dettes publiques sont soumises au délai décennal de droit commun (depuis la loi du 10 juin 1998) et surtout que le point de départ de cette prescription n'est plus le premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la créance est née, mais le lendemain du jour où la personne lésée a eu connaissance du dommage. Toutefois, les obligations nées d'un versement indu de traitement, d'allocation ou de pension restent soumises à un régime dérogatoire. Un délai quinquennal leur est toujours applicable et ne laisse place à un délai décennal qu'en cas d'interruption de la prescription ou de fraude du débiteur.

688. Le législateur belge a donc décidé d'aligner la prescription administrative sur le Code civil en supprimant la plupart des spécificités, sans que le droit constitutionnel ne l'y contraigne pour autant. En droit français, la situation constitutionnelle est similaire, mais une différence notable persiste : le législateur n'a toujours pas, de son propre chef, réformé un édifice passablement archaïque et complexe.

b) La constitutionnalité de la prescription quadriennale française

689. Le droit de la prescription quadriennale semble avoir passé avec succès le test de constitutionnalité. La réserve est toutefois de mise puisque l'ensemble des dispositions de la loi n'a pas été confronté aux droits et libertés fondamentaux. Cependant, l'orientation prise, tant par les juridictions suprêmes des deux ordres que par le Conseil constitutionnel, peut

¹⁸²³ Cour d'arbitrage, 17 décembre 1997, Req. n°75/97, B.8.

¹⁸²⁴ Voir en ce sens, M. Nihoul « La nature ambiguë du droit administratif belge », in *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 471-496, spéc. p. 478.

¹⁸²⁵ Voir P. Jadoul, « L'évolution de la prescription en droit civil », in P. Gérard, F. Ost et M. Van de Kerchove (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 748-766.

raisonnablement laisser penser que le dispositif prévu par la loi de 1968 ne sera pas fondamentalement remis en cause.

690. La question de la conformité de la prescription quadriennale a d'abord porté sur le délai prévu par l'article 1^{er}, sans que les juridictions administratives et judiciaires acceptent de renvoyer la question prioritaire au juge constitutionnel.

691. La première affaire est née d'une action en responsabilité intentée par les ayants droit d'un malade atteint de troubles psychiatriques, décédé en 2004¹⁸²⁶. Celui-ci avait conservé de lourdes séquelles suite à une défenestration intervenue en 1992 qui n'avait été rendue possible, selon lui, qu'en raison d'un défaut de surveillance de la part de l'établissement public de soins. En 2002, le patient avait demandé à l'hôpital la réparation de ses préjudices causés par une faute commise dans la surveillance. En première instance, les requérants furent déboutés en raison de l'acquisition de la prescription quadriennale : les dommages étant consolidés depuis 1994, la prescription était acquise en 1998. En effet, bien que l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2002 ait harmonisé la prescription en matière hospitalière entre le secteur public et le secteur privé, en substituant une prescription décennale unique à la prescription quadriennale et à la prescription trentenaire, elle n'a pas eu pour effet de rouvrir les prescriptions acquises¹⁸²⁷. En appel, les requérants ont donc soulevé une question prioritaire de constitutionnalité transmise au Conseil d'Etat en arguant de la contrariété à la Constitution de la loi du 4 mars 2002 insérant la prescription décennale en matière médicale et celle de la loi du 31 décembre 1968 instituant la prescription quadriennale.

692. La loi du 4 mars 2002 a été contestée sur le fondement du principe d'égalité en raison de l'absence de rétroactivité de ses dispositions. Celles-ci étaient logiquement d'effet immédiat en s'appliquant aux prescriptions non encore atteintes par la prescription quadriennale au jour de l'entrée en vigueur de la loi mais elles ne rouvraient pas les prescriptions acquises. Le Conseil d'Etat a sur ce point refusé de renvoyer la question en considérant « *qu'au regard notamment du principe de sécurité juridique* », les personnes dont les créances sur l'administration étaient prescrites n'étaient pas dans une situation comparable à celles qui n'avaient pas vu leurs créances touchées par la prescription au jour de l'entrée en

¹⁸²⁶ C.E., 15 novembre 2010, *Collet, Rec. Tab.*, p. 701, concl. J.-P. Thiellay, inédites.

¹⁸²⁷ C.E., Avis, 19 mars 2003, *Haddad, Rec.*, p.133, concl. D. Chauvaux ; *J.C.P. A.*, 2003, 1643, note G. Chavrier ; *Resps civ. et assur.*, 2003, comm. 209, note C. Guettier.

vigueur de la loi. Cette question posait peu de difficultés et la solution retenue par le législateur était en tout point conforme aux règles de droit transitoire en la matière¹⁸²⁸.

693. Alors que la question de la constitutionnalité de la loi de 1968 semblait plus délicate, elle n'en a pas moins conduit la Haute juridiction à rejeter une nouvelle fois le moyen. En premier lieu, le Conseil d'Etat a jugé que l'existence de la prescription quadriennale ne porte pas atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété tel que garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 « *n'emportent aucune restriction des droits qu'il est loisible aux créanciers de faire valoir dans les conditions et délais qu'elles fixent [et] ces délais n'apparaissent pas manifestement inadaptés, eu égard notamment aux règles de déclenchement et d'interruption des délais que la même loi prévoit par ailleurs, à la situation des victimes d'accidents médicaux survenus dans un établissement public de santé* ». En second lieu, et leur raisonnement semblait plus convaincant, les requérants avaient mis en avant le fait que la prescription quadriennale soit d'application unilatérale. Autrement dit, elle ne vaut que pour les dettes de l'administration et non pour ses créances sur les usagers des établissements publics hospitaliers. Cette situation entraînerait une rupture d'égalité dans la mesure où l'article 2227 du Code civil, applicable à l'époque de faits, étendait la prescription trentenaire aux administrations, notamment hospitalières, favorisant ainsi leur position de créancier par rapport au court délai quadriennal imposé au patient. Mais le Conseil d'Etat a considéré que « *si le délai de prescription résultant de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 pour les créances indemnitaires sur les établissements publics de santé ne s'applique pas aux créances que ces établissements peuvent détenir sur des tiers, cette circonstance, qui n'affecte pas les relations entre la victime d'un dommage et l'établissement dans le cadre d'un litige de responsabilité médicale, n'entraîne pas davantage de rupture d'égalité* ».

694. Dans une seconde affaire, le juge judiciaire a adopté la même solution que son homologue administratif. A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 aux articles 2, 6 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, la Cour de cassation a refusé de transmettre cette question en l'absence de caractère sérieux. Elle a jugé que « *l'instauration d'un délai de prescription particulier, susceptible d'interruption et de suspension, qui n'a ni pour objet ni*

¹⁸²⁸ Voir *supra* n°343.

*pour effet de priver le créancier de son droit de propriété, répond à l'objectif d'intérêt général d'apurement rapide des comptes publics et n'introduit aucune distinction injustifiée de nature à priver les justiciables de garanties égales »*¹⁸²⁹.

695. En revanche, suite à une question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par le Conseil d'Etat¹⁸³⁰, le Conseil constitutionnel a été saisi de la question de la conformité de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, plus précisément de l'absence de suspension du délai de prescription pour cause de minorité, au principe d'égalité de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. La solution rendue témoigne de « *l'auto-limitation* »¹⁸³¹ du juge constitutionnel dans la mise en œuvre de ce principe lors de son contrôle *a posteriori*. Cet aspect de la prescription quadriennale n'en a pas moins été déclaré conforme à la Constitution. Dans sa décision du 18 juin 2012, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* ». Pour le Conseil, les patients d'un hôpital public, dans une relation légale et règlementaire, et les ceux d'un établissement de soins privé, dans une situation contractuelle, sont dans une situation différente¹⁸³². Par conséquent « *en instituant un régime particulier applicable aux créances contre certaines personnes publiques, le législateur pouvait prévoir des causes de suspension de la prescription différentes de celles applicables aux relations entre personnes privées* ». Dès lors « *la différence de traitement instaurée par le législateur entre les créanciers mineurs non émancipés soumis aux dispositions du code civil et ceux qui se prévalent d'une créance à l'encontre d'une personne publique visée par l'article premier de la loi précitée est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹⁸³³.

696. En écartant toute violation du principe constitutionnel d'égalité, au motif que ce ne sont pas *les mêmes obligations* qui sont en cause dans un litige opposant *les mêmes parties*, l'interprétation de ce principe donnée par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, et le Conseil constitutionnel n'impose pas de revoir le régime de la prescription quadriennale. Il n'en va

¹⁸²⁹ C. cass., 3^{ème} civ., 16 mai 2012, *Bull. civ.*, III, n°75.

¹⁸³⁰ C.E., 11 avril 2012, *Mébariki*, Req. n°356115, inédit.

¹⁸³¹ F. Mélin-Soucramanien, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2010, n°29, pp. 89-100, spéc. p. 97.

¹⁸³² Sur la relation juridique liant les malades et les établissements de soins, voir D. Truchet, *Droit de la santé publique*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 268 p., spéc. pp. 223-229.

¹⁸³³ Décision n°2012-256 Q.P.C., 18 juin 2012, *Mébariki*, *J.O.R.F.* du 19 juin 2012, p. 10180 ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 1191, obs. S. Brondel.

pas de même concernant l'appréciation portée sur cette institution par la Cour européenne des droits de l'Homme.

2. *Un encadrement conventionnel contraignant*

697. L'influence de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Cour de Strasbourg sur le droit public, matériel¹⁸³⁴ ou procédural¹⁸³⁵, n'est plus à démontrer. Simplement peut-on remarquer que son rôle s'est étendu à des domaines dans lesquels rien ne le laissait présager. La prescription quadriennale, solidement implantée dans le paysage administratif et français depuis deux siècles, relève de ces mutations. En développant une conception matérielle du droit subjectif, au travers d'une appréciation *in concreto* de la situation du requérant, la Cour européenne a inexorablement été amenée à apprécier tous les obstacles procéduraux limitant l'accès au prétoire des juridictions nationales. L'intuition de N. Foulquier, selon laquelle « *la systématisme de la prescription quadriennale risque d'être battue en brèche* »¹⁸³⁶ par la jurisprudence européenne, s'est ainsi avérée exacte. Comme le prévoyait l'auteur, il a suffi « *qu'un requérant invoque un droit subjectif couvert par la convention et d'une importance exceptionnelle pour sa dignité pour que le contrôle de proportionnalité soit appliqué à la règle de la prescription quadriennale* »¹⁸³⁷.

698. Deux droits garantis par la Convention, ayant fait l'objet d'une interprétation dynamique de la part de la Cour européenne, ont permis de mettre en cause le droit public de la prescription. Il s'agit, d'une part, de l'article 6 paragraphe 1 garantissant le droit au procès équitable (a) et, d'autre part, de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention assurant le droit au respect des biens (b).

¹⁸³⁴ S. Braconnier, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 590 p.

¹⁸³⁵ Voir L. Sermet, *Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français*, Economica, coll. Coopération et développement, Paris, 1996, 450 p. ; J.-P. Costa, « Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif », *R.D.C.A.*, octobre 2002.

¹⁸³⁶ N. Foulquier, « De la protection des droits... à l'insécurité juridique. Ou la remise en cause par la Cour européenne des droits de l'Homme des fins de non-recevoir et des exceptions d'irrecevabilité consacrées par la procédure juridictionnelle française », *R.T.D.H.*, 2002, pp. 1202-1220, spéc. p. 1219.

¹⁸³⁷ *Ibidem*.

- a) L'invocabilité de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme : la prescription publique face au procès équitable.

699. Dans un premier temps, la Cour de Strasbourg s'est prononcée favorablement sur la compatibilité du système de la prescription en droit public français au regard des exigences du droit à un procès équitable de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne¹⁸³⁸. En particulier, elle a considéré que le droit d'accès à un tribunal n'était pas violé. Un requérant estimait que l'existence de la prescription quadriennale des dettes publiques portait atteinte à ce droit en raison de son délai particulièrement bref. Dans l'affaire *Vo c/ France*¹⁸³⁹, les juges européens rappellent que ce droit peut subir des limitations implicites et « *parmi ces restrictions légitimes, figurent les délais légaux de prescription qui ont [...] plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer, et empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé* »¹⁸⁴⁰. Ils concluent qu'en l'espèce, « *un délai de prescription de quatre ans ne semble pas, en tant que tel, excessivement court* ».

700. Cette argumentation fut rapidement reprise à son compte par le juge administratif pour écarter toute exception d'inconventionnalité de la prescription quadriennale soulevée devant lui¹⁸⁴¹. Le Conseil d'Etat a jugé que « *les articles 1, 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1968 [...] ont été édictés dans un but d'intérêt général, en vue notamment de garantir la sécurité juridique des collectivités publiques en fixant notamment un terme aux actions, sans préjudice des droits qu'il est loisible aux créanciers de faire valoir dans les conditions et les délais fixés par ces textes* ». Le juge administratif a considéré en outre que la faculté donnée au créancier

¹⁸³⁸ Sur cette question, voir L. Milano, *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2006, 674 p., spéc. pp. 230-237 ; J.-P. Costa, « Le droit à un tribunal, et ses limites, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Jean Buffet. Les procédures en tous les états*, Petites affiches, Paris, 2004, pp.159-169, spéc. p. 168.

¹⁸³⁹ Cour E.D.H., 8 juillet 2004, *Vo c/ France*, Req. n°53924/00 ; *Revue de science criminelle*, 2005, p. 135, note F. Massias ; *D.*, 2004, p. 2801, chron. E. Séverin.

¹⁸⁴⁰ *Idem*, §92.

¹⁸⁴¹ C.E., 5 décembre 2005, *Tassius*, *Rec. Tab.*, p. 815 ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 677 ; *A.J.F.P.*, 2006, p. 85 ; C.A.A. Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. n°06VE00672, inédit ; C.E., 31 juillet 2009, *S.A.S. Cargill France*, Req. n°325172, inédit ; *Dr. fisc.*, n°47, 2009, comm. 549, concl. P. Collin et note M. Guichard et R. Grau ; C.E., 17 juillet 2013, *ministre du Budget, des Comptes public et de la Réforme de l'Etat c/ Société coopérative Bressor*, Req. n°352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1547 ; *J.C.P. A.*, 2013, 672, obs. L. Erstein ; *Dr. fisc.*, n°30, 2013, act. 439.

de l'administration d'interrompre le délai, dont les conditions de l'article 3 de la loi de 1968 sont particulièrement souples, empêche de voir dans l'existence de la prescription quadriennale une limitation trop importante au droit d'accès à un tribunal¹⁸⁴². La justification a également été étendue aux prescriptions abrégées des dettes de pensions¹⁸⁴³. La Haute juridiction administrative a rappelé que « *la prescription prévue par [l'article L. 74 du Code des pensions civiles et militaires] a été édictée dans un but d'intérêt général en vue notamment de garantir la sécurité juridique des collectivités publiques en fixant un terme aux actions, sans préjudice des droits qu'il est loisible aux créanciers de faire valoir dans les conditions et délais fixés par ce texte* ». Elle juge donc que « *les dispositions de cet article ne peuvent être regardées comme contraires aux stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de son premier protocole additionnel qui garantissent le droit à un recours effectif et à un procès équitable et protègent les droits patrimoniaux* ».

701. Dans un second temps, la Cour européenne des droits de l'Homme a néanmoins censuré le système d'une prescription abrégée des dettes publiques de l'Etat sur le fondement du principe d'égalité des armes. Dans l'affaire *Varnima Corporation International S.A.* du 28 mai 2009, elle a jugé que la prescription d'un an instituée en faveur de l'Etat grec violait ce principe¹⁸⁴⁴. L'Etat grec était opposé à une société avec laquelle il avait conclu un contrat commercial soumis au droit privé. Or, pour le même rapport d'obligations, l'Etat créancier bénéficiait d'un délai beaucoup plus long que celui laissé à la société placée en position de créancier. La Cour considère « *que l'application d'un délai de prescription de vingt ans pour la prétention de l'Etat à l'encontre de la société requérante alors que l'action de cette dernière a été rejetée suite à l'application d'un délai de prescription d'un an, a incontestablement placé celle-ci dans une position de net désavantage par rapport à l'Etat pour présenter sa cause. En effet, en raison de l'application à l'égard de la requérante d'un délai de prescription vingt fois plus court que celui accordé à la partie adverse, ses prétentions ont été rejetées par les juridictions internes* »¹⁸⁴⁵. Dans le cadre d'un contentieux *juri gestionis*, c'est-à-dire dans lequel l'Etat agit comme un particulier selon le droit privé, seul un motif d'intérêt général aurait pu motiver une telle prérogative. Or, « *le simple intérêt*

¹⁸⁴² Voir concl. P. Léglise, concl. sous T.A. Versailles, 8 avril 2005, *Delaunay* ; A.J.D.A., 2005, p. 1514.

¹⁸⁴³ C.E., 30 mars 2011, *ministre du Budget, des Comptes public et de la Fonction publique c/ Diallo*, préc.

¹⁸⁴⁴ Cour E.D.H., 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, Req. n° 48906/06 ; A.J.D.A., 2009, p. 1936, obs. J.-F. Flauss.

¹⁸⁴⁵ *Idem*, §31.

de trésorerie de l'Etat ne peut pas être assimilé à lui seul à un intérêt public ou général qui justifierait dans chaque cas précis l'atteinte au principe de l'égalité des armes [...]. Le Gouvernement invoque de manière abstraite et générale les intérêts financiers de l'Etat, sans pour autant fournir des éléments concrets et supplémentaires sur l'impact qu'aurait sur son équilibre financier l'application de la prescription d'un an à son égard »¹⁸⁴⁶. Dans ces conditions, elle conclut « *que l'application, au détriment des prétentions de la société requérante contre l'Etat, de délais de prescription différents et avec un écart considérable entre eux pour chacune des parties adverses, n'a pas respecté le principe de l'égalité des armes* »¹⁸⁴⁷. De façon classique, la Cour n'exige pas « *une stricte égalité entre les parties a priori [...]. Un rapport raisonnable d'équilibre suffit pour que le procès soit conforme à l'article 6* »¹⁸⁴⁸. Le droit grec de la prescription publique n'assurait pas ce juste équilibre.

702. Le droit au procès équitable n'a pas été le seul argument invoqué pour ébranler le droit français de la prescription quadriennale : le droit au respect des biens a également été le vecteur de cette remise en cause.

b) L'invocabilité de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme : la prescription publique face au droit au respect des biens

703. La Cour européenne des droits de l'Homme a été amenée à se prononcer sur la conformité de la prescription d'un an des dettes de l'Etat grec au droit au respect de la propriété garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme. Dans un arrêt *Zouboulidis c/ Grèce* du 25 juin 2009¹⁸⁴⁹, la Cour de Strasbourg a conclu à la violation du droit au respect des biens. En l'espèce, un agent contractuel de droit privé s'était vu opposer la prescription d'un an applicable aux dettes de l'Etat grec pour faire obstacle au paiement de majorations d'allocations d'expropriation. A titre liminaire, la Cour rappelle qu'une créance constitue un bien incorporel au sens du

¹⁸⁴⁶ *Idem*, §34.

¹⁸⁴⁷ *Idem*, §35.

¹⁸⁴⁸ L. Sermet, *Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français*, préc., p. 244.

¹⁸⁴⁹ Cour E.D.H., 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, Req. n°36963/06 ; *J.C.P. A.*, 2009, 2078, obs. S. Platon ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1928, obs. J.-F. Flauss. Voir également, Cour E.D.H., 28 octobre 2010, *Karapanagiotou c/ Grèce*, Req. n°1571/08, §47.

premier protocole¹⁸⁵⁰. De ce fait, elle a pu relever que ce délai est de deux à dix fois inférieur à celui des créances de l'administration sur les particuliers ou sur ses agents. Elle a estimé, comme dans l'affaire *Varnima Corporation International S.A.*¹⁸⁵¹, que seule la poursuite d'un intérêt public justifie cette protection mais qu'un simple intérêt de trésorerie de l'État ne peut pas être assimilé à un tel objectif. Dès lors, elle conclut que le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général a été rompu. Finalement, pour reprendre le mot de S. Platon, la Cour de Strasbourg interdit « l'asymétrie »¹⁸⁵² caractérisée des délais au terme d'une utilisation classique du contrôle de proportionnalité¹⁸⁵³. La lecture combinée de ces décisions démontre que « la Cour européenne persévère donc dans sa volonté d'éliminer les prérogatives exorbitantes de l'Etat dans le champ de la gestion privée, comprise par ailleurs de façon très extensive »¹⁸⁵⁴. Les juges français ont récemment reçu cette interprétation.

704. Dans un arrêt *Société Coopérative Bressor* du 31 juillet 2011, et dans cinq autres affaires identiques du même jour, la Cour administrative d'appel de Lyon a écarté l'opposition de la prescription quadriennale au motif de son inconventionnalité¹⁸⁵⁵. Une société demandait réparation du préjudice financier subi par l'application de la règle du décalage d'un mois en matière de T.V.A. déclarée contraire au droit communautaire par le Conseil d'Etat dans un précédent litige. L'Etat a cependant opposé la prescription quadriennale à la créance du requérant pour la période 1993 à 1999. Dans ses écritures, la société a clairement demandé que soit appliquée la décision *Zouboulidis* de la Cour européenne en raison d'une durée de prescription des créances de l'administration sur la société de six à sept fois supérieure à celle de ses dettes. Dans ces conditions, comme le soulignait à regret le rapporteur public dans ses conclusions, bien qu'elle soit un « véritable monument de notre droit administratif »¹⁸⁵⁶, la prescription quadriennale doit en l'espèce s'effacer devant les exigences de la Convention au risque d'entrer en « rébellion »¹⁸⁵⁷ avec la

¹⁸⁵⁰ Voir F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2012, 11^{ème} éd., 925 p., spéc. pp. 660-664.

¹⁸⁵¹ Cour E.D.H., 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, préc.

¹⁸⁵² S. Platon, obs. sous Cour E.D.H., 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce* ; *J.C.P. A.*, 2009, 2078.

¹⁸⁵³ Voir L. Sermet, « Le contrôle de la proportionnalité dans la Convention européenne des droits de l'Homme : Présentation générale », *L.P.A.*, 5 mars 2009, n°46, pp. 26-31.

¹⁸⁵⁴ J.-F. Flauss, obs. sous Cour E.D.H., 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, préc.

¹⁸⁵⁵ C.A.A. Lyon, Plén., 12 juillet 2011, *Société Coopérative Bressor*, Req n°09LY02807 ; *Dr. fisc.*, 2011, n°40, comm. 549, concl. P. Monnier ; *Dr. fisc.*, 2012, n°9, comm. 166, chron. L. Ayraut ; *R.F.D.A.*, 2012, p. 455, obs. X. Dupré de Boulois et L. Milano.

¹⁸⁵⁶ P. Monnier, concl. sur C.A.A. Lyon, *Société Coopérative Bressor*, préc.

¹⁸⁵⁷ *Ibidem*.

Cour de Strasbourg. Le rapporteur précisait en effet que la durée quadriennale de la prescription applicable aux actions en responsabilité contre l'Etat était disproportionnée par rapport au délai trentenaire dont dispose l'Etat pour obtenir le recouvrement de ses créances. Cette solution a été reprise par la Cour administrative d'appel de Nancy¹⁸⁵⁸.

705. Sur la même question, d'autres cours administratives d'appel sont parvenues à une conclusion strictement opposée. Cette dissidence a été initiée par un arrêt *Société Soufflet Atlantique* du 23 février 2012¹⁸⁵⁹ rendu par la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Pour parvenir à une conclusion différente, la Cour a opéré une substitution dans les termes de la comparaison entre les durées des prescriptions. L'action en cause était une action en responsabilité extra-contractuelle contre l'Etat en raison des remboursements insuffisants, dus à la suppression de la règle du « décalage d'un mois » en matière de T.V.A. Pour la Cour administrative d'appel, il fallait donc comparer la prescription quadriennale au délai de prescription applicable à une action en responsabilité intentée par l'Etat contre un particulier. Or, aux termes de l'ancien article 2270-1 du Code civil, ce délai n'était pas le délai trentenaire mais le délai décennal. Par conséquent, elle a jugé que « *ce délai, bien que supérieur à celui dont bénéficie la société requérante pour faire valoir sa créance à l'encontre de l'Etat, n'apparaît pas tel qu'il aurait rompu le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété garantie par les stipulations précitées de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'objectif d'intérêt général poursuivi par les dispositions précitées de la loi du 31 décembre 1968 instaurant une prescription quadriennale qui est de garantir la sécurité juridique des collectivités publiques en fixant un terme aux actions dirigées à leur encontre* ». Cette solution a ensuite été suivie par la Cour administrative d'appel de Marseille¹⁸⁶⁰ ainsi que par celle de Douai¹⁸⁶¹.

¹⁸⁵⁸ C.A.A. Nancy, 5 avril 2012, *Société des Carburants Soufflet*, Req. n°10NC02038 ; C.A.A. Nancy, 10 mai 2012, *Société Maximo*, Req. n°10NC00278, inédit.

¹⁸⁵⁹ C.A.A. Bordeaux, 23 février 2012, *Société Soufflet Atlantique*, Req. n°10BX00841, inédit.

¹⁸⁶⁰ C.A.A. Marseille, 4 juin 2013, *Société U Centrale Régionale Sud*, Req. n°10MA00145, inédit : « *Ainsi que le relève, à juste titre, le ministre, la créance en litige ne revêtant pas un caractère contractuel, la prescription quadriennale opposable à la société requérante doit être comparée, non pas avec la prescription trentenaire, mais avec la prescription décennale applicable, dès avant la loi du 17 juin 2008, aux actions en responsabilité civile extra-contractuelle exercées par l'Etat ; qu'il convient, par conséquent, de comparer la prescription quadriennale non pas avec la prescription trentenaire prévue par l'ancien article 2262 du code civil, mais avec la prescription décennale de l'article 2270-1 du même code, dans sa rédaction issue de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985, selon laquelle " les actions en responsabilité civile extra-contractuelle se prescrivent par dix ans à compter de la manifestation du dommage ou de son aggravation ", applicable aux actions en responsabilité civile extra-contractuelle exercées par l'Etat ; qu'ensuite, la créance dont s'agit en l'espèce, ne trouve pas son origine dans une faute que l'Etat aurait commise dans le cadre de son action privée, mais dans le rôle de*

706. Le Conseil d'Etat a tranché cette divergence d'interprétation, mais il n'a adopté aucun des deux raisonnements retenus par les cours administratives d'appel. Dans un arrêt *Société Coopérative Bressor* du 17 juillet 2013¹⁸⁶², saisi en cassation de l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon, il a annulé la décision des juges du fond. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat rappelle d'abord l'applicabilité de l'article 1^{er} du premier protocole aux droits de créance, dans la mesure où ils ont la nature d'un bien au sens de la Cour européenne. Puis, il considère qu'un court délai de prescription, institué dans un but d'intérêt général en vue de satisfaire la sécurité juridique, n'est pas contraire à lui seul aux exigences de cet article. Ensuite, il constate qu'avant la réforme du 17 juin 2008, l'administration disposait de délais plus longs pour recouvrer ses créances – allant éventuellement jusqu'à trente ans – que celui de quatre ans ouvert aux particuliers par la loi de 1968. Contrairement à la Cour administrative, il ne considère cependant pas que cette asymétrie des délais rompe le juste équilibre entre le droit de propriété et les exigences d'intérêt général. Pour ce faire, il s'appuie sur l'origine spécifique de l'action en responsabilité exercée. Celle-ci a « *pour origine le caractère insuffisant d'une rémunération, fixée par arrêtés du ministre du Budget, d'une créance du Trésor se substituant à un remboursement d'impôt* ». Partant, « *dès lors que la créance dont le remboursement était en litige devant les juges du fond est née à raison de l'exercice de ses compétences fiscales par l'Etat, l'application d'un délai de prescription exorbitant du droit commun ne porte pas une atteinte excessive au droit du demandeur au respect de ces biens* ».

707. L'origine de la créance d'indemnité lui permet également d'écarter la violation de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantissant la non-discrimination. En effet, « *ces stipulations, combinées avec les stipulations précitées de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention, peuvent être utilement invoquées pour soutenir que la loi fiscale serait à l'origine de discriminations injustifiées*

conduite des finances qu'exercent le Parlement et le Gouvernement ; que, dans ce cadre, et compte tenu de l'intérêt général de nature à justifier un privilège au profit de la puissance publique, alors que la nature particulière de la situation de l'Etat et de la responsabilité qu'il est susceptible d'encourir peut permettre l'application d'un régime de prescription différent, l'écart de quatre à dix ans n'apparaît pas substantiel au point de conduire à considérer que l'application de la prescription quadriennale serait incompatible avec les dispositions de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'Homme »

¹⁸⁶¹ C.A.A. Douai, 4 juin 2013, S.A.S. Soufflet Alimentaire, Req. n°11DA01912, inédit.

¹⁸⁶² C.E., 17 juillet 2013, ministre du Budget, des Comptes public et de la Réforme de l'Etat c/ Société coopérative Bressor, Req. n°352273, Rec. Tab., à paraître ; A.J.D.A., 2013, p. 1547 ; J.C.P. A., 2013, 672, obs. L. Erstein.

entre contribuables, [mais] elles sont en revanche sans portée dans les rapports institués entre la puissance publique et un contribuable à l'occasion de l'établissement et du recouvrement de l'impôt » Par conséquent, « la société coopérative Bressor ne peut utilement soutenir que la prescription quadriennale qui a été opposée à la créance dont elle demandait le remboursement serait discriminatoire, dès lors que cette créance est née à raison de l'exercice par l'Etat de ses compétences fiscales ». Ce raisonnement s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'applicabilité combinée du droit à la non-discrimination et du droit au respect des biens en matière fiscale. Si l'article 1^{er} du premier protocole additionnel est d'applicabilité horizontale entre les contribuables, il ne peut être invoqué entre l'administration fiscale et le contribuable de manière verticale¹⁸⁶³.

708. Le Conseil d'Etat a donc réussi à sauver la prescription quadriennale lorsque l'Etat exerce une activité *jus imperii*. En ce sens, il ne s'oppose pas à la décision *Zouboulidis* de la Cour européenne des droits de l'Homme rendue dans un domaine où l'activité étatique relevait du *jus gestionis*. Cette solution s'explique néanmoins par la modification que le législateur français a opérée en 2008. La réduction du délai de prescription de droit commun à cinq ans rend, pour l'avenir, le droit français euro-compatible. Bien que le principe d'application des prescriptions privées à l'administration ait disparu, le juge administratif continuera certainement à utiliser les règles du droit privé. La prescription des créances ordinaires des personnes publiques relèvera alors du nouveau délai quinquennal de l'article 2224 du Code civil, se substituant ainsi à l'ancien délai trentenaire ou décennal. En réduisant l'asymétrie existant entre les délais de prescription des dettes et des créances de l'Etat, la réforme a, de manière incidente, ôté au délai de prescription quadriennal son caractère exorbitant.

709. Ces affaires ne remettent pas en cause le principe d'une prescription raccourcie bénéficiant aux collectivités publiques. Ce que condamne la Cour, c'est d'abord l'écart trop important entre ce délai et celui imparti aux personnes publiques pour recouvrer une créance sur ses agents ou sur les administrés. C'est ensuite l'absence de justification de l'utilisation d'un délai abrégé de prescription qui est censurée. L'apurement des comptes de l'Etat n'est pas un motif suffisant pour justifier l'opposition d'une prescription raccourcie, spécifiquement

¹⁸⁶³ Voir C.E., Ass., avis, 12 avril 2002, *Société Financière Labeyrie*, *Rec.*, p.138 ; *Dr. fisc.*, n°26, 2002, comm. 55, concl. F. Séners ; *A.J.D.A.*, 2002, p. 410, chron. P. Colin et M. Guyomar ; *R.D.P.*, 2002, p. 619, note X. Prétot.

quand la personne publique agit dans les mêmes conditions qu'un particulier. Son opposition par l'administration est pourtant fréquente dans le cadre de ses relations commerciales¹⁸⁶⁴. On peut ainsi supposer que, si l'occasion lui est fournie, le Conseil d'Etat recourra, selon la formule de M. Guyomar, à « *la figure de l'appropriation spontanée* »¹⁸⁶⁵ de l'interprétation de la Cour de Strasbourg. En effet, le juge administratif « *sait bien qu'il est pratiquement impossible et intenable pour notre pays, et aussi pour lui, de se tenir à la fois systématiquement, durablement et en quelque sorte agressivement à l'écart des interprétations – en tout cas fermes et claires – de Strasbourg* »¹⁸⁶⁶. Pour l'heure celui-ci n'a eu qu'à se prononcer sur l'opposition de la prescription quadriennale dans le cadre d'une activité régaliennne, le droit fiscal.

710. Le droit européen ébranle ainsi l'équilibre ou – plutôt le déséquilibre – du droit public de la prescription. S'il ne condamne pas directement la prescription quadriennale, qualifiée à cette occasion de « *privilège étatique* », cela n'exclut pas de repenser le droit de la prescription pour lui ôter ce qu'il contient de trop inégalitaire tout en lui conservant une nécessaire part d'exorbitance. Comme le souligne D. Szymczak à la suite de S. Braconnier, la Convention européenne des droits de l'Homme n'impose pas une complète disparition de l'exorbitance mais plutôt une réévaluation¹⁸⁶⁷, voire un déplacement, « *moins sous-tendue par des fondements – potentiellement ou réellement – liberticides, que par une tentative de "rééquilibrage" entre l'intérêt individuel et l'intérêt général* »¹⁸⁶⁸. Il est vrai que depuis plusieurs années, avant même que le droit européen ne les y incite et spécifiquement dans le domaine de la prescription, « *le législateur et même le juge tendent à rectifier les inégalités de traitement, et à prémunir contre les insécurités qu'elles engendrent, dont le fondement et la légitimité disparaissent progressivement* »¹⁸⁶⁹. Ainsi, la réforme du 17 juin 2008, en réduisant le délai de droit commun du Code civil à cinq ans a conduit, *in fine*, à supprimer le déséquilibre entre les prescriptions des dettes et celles des créances de l'administration.

¹⁸⁶⁴ Voir G. Eckert, *Droit administratif et commercialité*, préc., pp. 171-172.

¹⁸⁶⁵ M. Guyomar, « Le dialogue des jurisprudences entre le Conseil d'Etat et la Cour de Strasbourg : appropriation, anticipation, émancipation », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, 2011, pp. 311-320, spéc. p. 313.

¹⁸⁶⁶ B. Pacteau, « Le juge administratif français et l'interprétation européenne », in F. Sudre (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, Bruxelles, 1998, pp. 252-287, spéc. p. 268.

¹⁸⁶⁷ Voir S. Braconnier, « L'exorbitance du droit administratif et le droit européen », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 91-106, spéc. p. 100.

¹⁸⁶⁸ D. Szymczak, « Convention européenne des droits de l'Homme et exorbitance du droit public », in X. Bioy (dir.), *L'identité du droit public*, L.G.D.J./P.U.S.S., Paris/Toulouse, 2011, pp. 193-207, spéc. p. 207.

¹⁸⁶⁹ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°158.

711. Si le droit public français de la prescription extinctive semble globalement être conforme aux droits constitutionnel et européen, l'occasion est cependant donnée au législateur de construire un édifice nouveau et cohérent tout en conservant des fondations anciennes.

§ 2 – Une autonomie à consacrer par voie législative

712. La diversité des prescriptions applicables aux personnes publiques, issue tant des lois du droit privé appliquées ou utilisées par le juge administratif que des lois propres au droit public, impose une réorganisation de la prescription extinctive en droit public tenant compte des contraintes issues des règles supra-législatives. La spécificité des obligations publiques (A) pourrait fonder les grandes orientations d'une telle réforme (B).

A. LES MOTIFS DE LA REFORME

713. Il faut rapidement rappeler les raisons qui conduisent à préférer la voie législative (1) avant de constater que l'autonomie législative de la prescription repose sur son inévitable spécificité, induite par la particularité du domaine dans lequel elle s'insère : le droit des obligations publiques (2).

1. Les motifs d'une intervention législative

714. L'intervention du législateur se justifie par des raisons générales tenant aux conditions de production du droit public autant que par des motifs spécifiques inhérents au droit de la prescription.

715. Replacé dans le contexte de globalisation des droits nationaux, le droit public français figure sur certains points au rang « *des pays retardataires* »¹⁸⁷⁰ par rapport aux autres Etats européens. Si nombre de systèmes juridiques européens ont façonné leur régime administratif

¹⁸⁷⁰ M. Fromont, « La place de la justice administrative française en Europe », *Dr. adm.*, 2008, n°7, étude 14. Voir également M. Fromont, « La justice administrative en Europe. Convergences », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 197-208.

en reprenant plus ou moins directement le modèle français¹⁸⁷¹, leur amélioration s'est réalisée par une émancipation constante de la figure tutélaire. Il en est ainsi du domaine des sources de ce droit. Par exemple, les règles de la procédure administrative allemande, aussi bien juridictionnelle que non juridictionnelle, sont solidement ancrées dans les textes législatifs, voire constitutionnels, ce qui semble avoir permis au juge de les appliquer de façon énergique¹⁸⁷².

716. Suivant cet exemple, la France pourrait ainsi renforcer les fondements législatifs du droit public. Il est évident qu'une telle comparaison recèle néanmoins des limites intrinsèques tenant essentiellement à la place historique du juge administratif français, très différente de celle occupée par son homologue allemand¹⁸⁷³. On ne peut négliger le développement croissant des sources législatives du système français, que l'on songe par exemple à l'adoption de codes spécifiques au droit public, tels que le code général de la propriété des personnes publiques, le code de justice administrative ou encore à l'importance de la législation fiscale en raison du principe du consentement à l'impôt. Malgré leur inévitables inconvénients¹⁸⁷⁴, en particulier celui d'une trop grande spécialisation, il n'en demeure pas moins que le renforcement des fondements législatifs du droit public est souhaitable. L'avis de M. Nihoul, concluant une étude sur le droit administratif belge, paraît très largement transposable au cas français. L'auteur considère justement que « *la meilleure voie pour concevoir le droit administratif sur le plan juridique et démocratique est, dans notre système constitutionnel, la voie légale de la norme le plus souvent de valeur législative* »¹⁸⁷⁵.

¹⁸⁷¹ Voir Y. Gaudemet, « L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe », in *Mélanges Philippe Ardant. Droit et politique à la croisée des cultures*, L.G.D.J., Paris, 1999, pp. 431-441.

¹⁸⁷² Voir J. Rivero, « Réflexions sur l'étude comparée des sources des droits administratifs », in *Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos*, L.G.D.J., Paris, 1974, pp. 135-146, spéc. p. 138 : « *Dans nombre d'Etats, la soumission de l'administration au droit a pu s'établir principalement par l'intervention de la règle écrite, le juge se bornant à en assurer l'interprétation et l'application* ». Voir également M. Fromont, *Droit administratif des Etats européens*, préc., spéc. pp. 75-82.

¹⁸⁷³ J. Rivero, « Réflexions sur l'étude comparée des sources des droits administratifs », préc., p. 142 : « *En République Fédérale d'Allemagne, [...] cantonné par son statut dans une fonction exclusivement juridictionnelle, magistrat au sens plein du terme à la différence de son collègue français auquel sa fonction de conseiller de l'exécutif confère un état d'esprit, [le juge administratif] est naturellement enclin à chercher dans la source écrite la base de ses constructions* ».

¹⁸⁷⁴ Voir F. Melleray, « Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel », préc.

¹⁸⁷⁵ M. Nihoul « La nature ambiguë du droit administratif belge », préc. p. 494. Le renforcement des bases législatives du droit public s'impose également en droit français, car comme l'a souligné D. Truchet, « *il est par excellence le point d'ancrage de la démocratie* » (« Avons-nous encore besoin du droit administratif ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 1039-1052, spéc. p. 1046).

717. Cette voie légale s'avère plus indispensable encore dans le domaine de la prescription. Le recensement des différents délais est une nouvelle illustration de l'illisibilité du droit public. Cette complexité expose à de nouveaux reproches de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans son arrêt *Geouffre de la Pradelle c/ France*¹⁸⁷⁶, elle a expressément indiqué que les règles de délais devaient présenter un système « *d'une cohérence et d'une clarté suffisantes* » afin de permettre au requérant un accès effectif au tribunal. On peut raisonnablement douter que le droit public français de la prescription satisfasse cette exigence.

718. En conséquence, et pour paraphraser A. Bénabent, un effort de rationalisation doit être entrepris pour sortir du « *chaos de la prescription extinctive* »¹⁸⁷⁷ en droit public. De ce point de vue il semble difficile que la tâche en revienne au seul juge. La fixation des durées des prescriptions ainsi que des autres éléments de leur régime ne peut appartenir qu'au législateur, et ce particulièrement en l'état actuel du droit laissant un vide juridique sur cette question. Le rôle du juge demeurera évidemment essentiel dans l'interprétation des nouvelles règles, en répondant par exemple aux interrogations posées par les champs d'application réciproques des délais ou encore par ce qu'il conviendra d'entendre par telle ou telle cause d'interruption. C'est à cette seule condition que sera assurée l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité du droit de la prescription¹⁸⁷⁸, celui-ci garantissant à son tour la prévisibilité, et plus encore, la stabilité des rapports obligatoires administratifs¹⁸⁷⁹.

719. Si cet axe était retenu, une loi générale sur la prescription administrative devrait relever « *de ces lois et décrets qui sont des codes* »¹⁸⁸⁰, c'est-à-dire ayant la volonté « *de donner une présentation harmonieuse et ordonnée à des lois, à des coutumes, à des jurisprudences concernant une branche du droit dans une matière déterminée ou dans un ensemble de matières* »¹⁸⁸¹. Son périmètre s'y prête de manière idéale car il n'est pas « *d'un*

¹⁸⁷⁶ Cour E.D.H., 16 décembre 1992, *Geouffre de la Pradelle c/ France*, Req. n° 12964/87 ; A.J.D.A., 1993, p. 109, chron. J.-F. Flauss.

¹⁸⁷⁷ A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, P.U.S.S., Toulouse, 1996, pp. 123-133.

¹⁸⁷⁸ En ce sens, G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33: « [Une réforme législative] est, en effet, requise afin d'ouvrir la matière aux exigences de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité du droit » ; J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *R.D.P.*, 2008, pp. 1552-1537, spéc. p. 1537.

¹⁸⁷⁹ Voir *supra* 144-152.

¹⁸⁸⁰ R. Drago, « La codification en droit administratif français et comparé », *Droits*, 1996, pp. 95-101, spéc. p. 96.

¹⁸⁸¹ *Ibidem*.

excès et d'une démesure condamnant le procédé lui-même »¹⁸⁸². Au fond, elle consacrerait les particularités inhérentes au régime de la prescription dans la mesure où « *les obligations de droit public ne sauraient être sérieusement ramenées à la théorie des obligations civiles* »¹⁸⁸³.

2. Les motifs d'une autonomie définitive : la spécificité des obligations publiques

720. Proposer une autonomie affirmée du droit de la prescription construite par la voie législative, impose d'examiner les justifications substantielles d'une telle exigence, ce qui nécessite de replacer l'étude dans ses soubassements théoriques résultant des conséquences de la personnification de l'administration¹⁸⁸⁴.

721. Si l'attribution de la personnalité juridique à l'administration a été longue et douloureuse¹⁸⁸⁵, elle est aujourd'hui admise par l'ensemble de la doctrine et constitue un cadre de réflexion commun¹⁸⁸⁶. Forcée par analogie avec le droit privé, elle n'était pensable pour une partie des auteurs du XIX^{ème} siècle, qu'à propos des relations administratives patrimoniales. H. Berthélémy affirmait ainsi que « *l'Etat, le département, la commune, les établissements publics, doués de la personnalité morale, peuvent à ce titre être propriétaires, créanciers, débiteurs. [...] Ils accomplissent les actes de la vie civile, [...] comme un particulier pourrait le faire dans l'administration de son patrimoine* » mais « *la notion de personnalité morale de l'Etat, des départements et des communes est au contraire étrangère aux actes d'autorité* »¹⁸⁸⁷. Cette construction, comme l'observait L. Duguit pour ensuite la réfuter, pouvait d'ailleurs s'appuyer sur différentes dispositions du Code civil au sein desquelles se retrouve notamment la prescription. L'auteur reconnaissait qu'« *on ne saurait nier, au reste, que la doctrine cadre assez bien avec beaucoup de textes des législations positives modernes, par exemple avec les articles 541, 560, 2121, 2227 du code civil* »¹⁸⁸⁸.

¹⁸⁸² *Idem*, p. 100.

¹⁸⁸³ J.-F. Brisson, « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », préc., p. 99

¹⁸⁸⁴ Voir, en ce sens, J. Chevallier, « L'obligation en droit public », *A.P.D.*, 2000, pp. 179-194, spéc. pp. 186-190.

¹⁸⁸⁵ Voir G. Bigot, "Personnalité publique et puissance publique", in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 17-34.

¹⁸⁸⁶ Voir J.-B. Auby, *La notion de personne publique en droit administratif*, thèse dactyl., Bordeaux, 1979, 428 p. ; F. Linditch, *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 334 p.

¹⁸⁸⁷ H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, Paris, 1916, 8^{ème} éd., 1046 p., spéc. p. 40.

¹⁸⁸⁸ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome III, De Boccard, Paris, 1930, 3^{ème} éd., 856 p., spéc. 327.

722. Néanmoins, depuis L. Michoud¹⁸⁸⁹, et plus encore avec M. Hauriou¹⁸⁹⁰, la question des droits extrapatrimoniaux, c'est-à-dire des droits de puissance publique, a été prise en compte et réintégrée dans le giron de la personnalité publique pour mieux cerner sa spécificité par rapport à son homologue privé. Il convient toutefois de préciser que la reconnaissance de la personnalité juridique a une signification abstraite et recouvre la même réalité quelle que soit la nature de la personne à laquelle elle se trouve conférée¹⁸⁹¹. Elle est à « *la charnière entre le monde et le Droit* »¹⁸⁹² en ce qu'elle permet à une personne, physique ou morale, d'être titulaire de droits et d'obligations ; sans préjuger de leur contenu. Ce sont en réalité les capacités accordées aux personnes publiques qui diffèrent profondément de celles des personnes privées. Or, selon J. Petit, si leur particularité a longtemps relevé de la sphère des droits extrapatrimoniaux, la situation actuelle a subi un complet changement de perspective : « *c'est du côté du patrimoine, si l'on peut dire, qu'apparaît nettement aujourd'hui la spécificité des personnes publiques* »¹⁸⁹³.

723. On peut effectivement constater, avec R. Chapus, que les règles spécifiques sont le plus souvent les « *conséquences invariables de la qualité publique d'une institution* »¹⁸⁹⁴ et relèvent de la sphère patrimoniale des personnes publiques. Elles concernent les procédés de recouvrement des obligations publiques grâce à l'émission de titres exécutoires, ou encore l'insaisissabilité des biens et des deniers publics¹⁸⁹⁵. Elles sont particulièrement prégnantes

¹⁸⁸⁹ L. Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Tome I, L.G.D.J., 1924, 2^{ème} éd., 513 p.

¹⁸⁹⁰ L'auteur distingue deux catégories de droits, « *deux étages superposés* », qui appartiennent aux administrations publiques : d'une part, « *les droits en vertu desquels l'ordre public est assuré et les services publics sont organisés et opérés* » et d'autre part, « *les moyens de gestion des services publics* ». L'auteur considèrerait que « *les moyens de gestion des services publics, par cela même qu'ils sont plus éloignés des services techniques, se rapprochent davantage des droits patrimoniaux. [...] De ces moyens de gestion, d'ailleurs, les uns méritent le nom de droits de puissance publique, parce qu'ils sont exorbitants du droit commun en ce qu'ils comportent de la réquisition ou de la contrainte ; les autres méritent le nom de droits de personnes privées, parce qu'ils ne présentent pas de caractères exorbitants* ». (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 1933, rééd., Dalloz, Paris, 2002, 1150 p., spéc. pp. 545-548).

¹⁸⁹¹ Voir A. Rouyère, « Les personnes publiques spécialisées », préc., p. 336 : « *Il convient de bien distinguer la personnalité juridique, notion abstraite qui est une qualité et la teneur de droits et obligations dont la personne est le siège juridique qui se caractérise par la capacité* ». Dans le même sens, J. Petit, « Rapport de synthèse », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 243-256, spéc. p. 244 : « *La personnalité est une notion purement formelle ; elle désigne seulement l'aptitude à être titulaire de droits et d'obligations, la qualité de sujet de droit actif ou passif. En elle-même, elle n'indique rien sur ce que seront ces droits et ces obligations, elle n'a pas de signification substantielle* ».

¹⁸⁹² F.-P. Bénoit, *Droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. p. 19.

¹⁸⁹³ J. Petit, « Rapport de synthèse », préc., pp. 251-252.

¹⁸⁹⁴ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 170 et pp. 469-476.

¹⁸⁹⁵ Voir par exemple P. Amselek, « Les établissements publics sans comptable public et le principe de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *J.C.P. G.*, 1986, I, 3236.

dans les procédés d'extinction des obligations, tels que le paiement après service fait¹⁸⁹⁶, la compensation¹⁸⁹⁷. On en trouve enfin trace dans le domaine des privilèges en matière de sûretés telles que les hypothèques légales ou le privilège du Trésor sur les biens des comptables publics. Ces règles s'expliquent par la volonté de protéger le patrimoine public, c'est-à-dire les biens, les dettes et les créances des personnes publiques, indispensable à la satisfaction des missions d'intérêt général. De ce point de vue, comme le relève P. Yolka, une théorie du patrimoine public constitue assurément « *une clef de voûte, un pivot entre le droit des personnes, le droit des biens et le droit des obligations* »¹⁸⁹⁸, pour justifier ou contester les règles afférentes au régime de ce patrimoine public.

724. Or le système juridique français a élaboré, à partir du XIX^{ème} siècle, un régime propre aux dépenses et recettes publiques afin de protéger les deniers publics et d'imposer à l'administration un impératif de bonne gestion financière. En théorie, il convient donc de distinguer, selon la terminologie proposée par P. Amserek, « *le régime des dépenses publiques, fixé par le droit budgétaire et les règles de comptabilité publique et le régime général des dettes et obligations des collectivités publiques, qui est fixé par ce que l'on peut appeler la légalité administrative ordinaire (et notamment le droit des contrats et de la responsabilité civile extra-contractuelle de l'administration)* »¹⁸⁹⁹. Mais l'auteur poursuit en soulignant que « *certaines actes de l'administration possèdent une nature mixte, ambivalente, participant tout à la fois du régime des dépenses publiques et du régime des dettes et obligations des personnes publiques* »¹⁹⁰⁰. La prescription extinctive traduit parfaitement cette ambivalence. Il convient alors d'évaluer le degré d'originalité de la prescription en droit public résultant de cette double appartenance. Une réforme législative portant sur le droit public de la prescription extinctive serait l'occasion d'édicter des règles autonomes et d'évaluer le degré d'originalité que devrait conserver le droit public de la prescription.

¹⁸⁹⁶ M. Merle, « La règle du paiement après service fait », *R.S.L.F.*, 1950, pp. 431-454 ; G. Lupi, « La règle du service fait et ses interprétations récentes », *R.S.L.F.*, 1956, pp. 685-710 ; P. Amserek, « Une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 421-449 ; O. Négrin, « Le versement de la rémunération. La règle du service fait », *J.C.P. A.*, 2009, 2012. pp. 31-39.

¹⁸⁹⁷ R. Bonnard, « De la compensation comme mode d'extinction des créances », *R.S.L.F.*, 1911, pp. 1-23 ; A. Heurté, « La compensation en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1960, pp. 57-65 ; M. Waline, « La compensation entre la dette fiscale et la créance sur l'Etat », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, P.U.S.S., Toulouse, 1978, p. 1159-1164 ; P. Amserek, « La compensation entre les dettes et les créances des personnes publiques », *R.D.P.*, 1988, pp. 1485-1553.

¹⁸⁹⁸ P. Yolka, « Personnalité publique et patrimoine », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 35-49, spéc. p. 46.

¹⁸⁹⁹ P. Amserek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *R.A.*, 1970, pp. 653-662, spéc. p. 657.

¹⁹⁰⁰ *Ibidem*. Voir également « Des définitions de la comptabilité publique », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome II, P.U.S.S., Toulouse, 1986, pp. 961-971, spéc. p. 971.

B. LES VOIES DE LA REFORME

725. La dénonciation de l'opacité du droit public de la prescription n'est pas chose récente. Que les critiques émanent de la doctrine, universitaire comme organique, ou encore de diverses institutions publiques, elles n'ont jamais été suffisantes pour être entendues par le législateur. Sous couvert d'une trop grande complexité de la matière, celui-ci a toujours reporté cette réflexion (1) qui devient pourtant indispensable (2).

1. *Les réformes avortées*

726. Près de dix ans après la refonte de la déchéance-prescription quadriennale, le Médiateur de la République a attiré l'attention sur l'extrême complexité de la prescription en droit public, provoquant un « régime, en bien des domaines, scandaleusement inégalitaire »¹⁹⁰¹. A la suite des disfonctionnements pointés par cette autorité administrative indépendante, le Conseil d'Etat a rendu un rapport sur la question des prescriptions et des forclusions dans lequel il préconisait de réduire et d'égaliser les durées des délais de prescription applicables à une même obligation¹⁹⁰². Aucune suite n'a été donnée à ces recommandations qui semblent être tombées dans l'oubli général.

727. La deuxième tentative d'engager une réflexion sur la question n'a pas été plus fructueuse. L'idée a resurgi devant le Parlement lors de la réforme du Règlement général sur la comptabilité publique opérée par le décret du 29 décembre 1992¹⁹⁰³ pris sur le fondement de la loi de finances rectificative pour 1992¹⁹⁰⁴. La proposition de loi, telle que rédigée et adoptée par le Sénat, précisait les règles de prescription relatives à l'action offerte au comptable public pour recouvrer les créances de l'administration. Cependant devant l'Assemblée nationale, ces dispositions furent supprimées au motif qu'elles relèvent de

¹⁹⁰¹ Rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions », *J.O.R.F.*, Doc. Adm., du 8 avril 1977, pp. 696-712, spéc. p. 696. Voir également G. Braibant, « Les rapports du Médiateur et du juge administratif », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 283-289, spéc. p. 288.

¹⁹⁰² Cité par rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions », *J.O.R.F.*, Doc. Adm., du 8 avril 1977, pp. 696-712, spéc. p. 696.

¹⁹⁰³ Décret n°92-1396 du 29 décembre 1992, portant répartition de crédits ouverts par la loi de finances pour 1993 (affaires sociales et travail), *J.O.R.F.* du 31 décembre 1992, p. 18169.

¹⁹⁰⁴ Loi n°92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992, *J.O.R.F.* 3 du 4 janvier 1993, p.176. Sur cette question, voir X. Vandendriessche et M. Lascombe, « Commentaire du décret n°92-1396 du 29 décembre 1992 », *A.J.D.A.*, 1992, chron. p. 357.

« *matières de droit public un peu complexes* »¹⁹⁰⁵ et que leur adoption « *ne présente pas un caractère d'urgence* »¹⁹⁰⁶.

728. Enfin, la réforme du printemps 2008 a été la dernière étape manquée d'une potentielle réforme de la prescription en droit public. Si la question fut encore soulevée devant le Sénat, elle fut tout aussi rapidement écartée. Comme cela a déjà été mentionné¹⁹⁰⁷, la proposition consistant à porter le délai de quatre à cinq ans a été rejetée. L'argument principal était, comme en 1992, que ce choix conduirait à revoir dans son ensemble la loi du 31 décembre 1968 et plus largement les autres dispositifs existants dont les données sont trop techniques¹⁹⁰⁸. A l'occasion de l'analyse des implications de la loi de 2008, la doctrine privatiste a d'ailleurs pu regretter ce manque d'harmonisation et cette mise à l'écart du droit public¹⁹⁰⁹.

729. Malgré ces échecs, une réforme du droit public demeure souhaitable, si ce n'est indispensable. Elle est d'ailleurs fréquemment appelée de ses vœux par la doctrine¹⁹¹⁰. Elle pourrait largement s'inspirer de la méthode législative ayant conduit à l'adoption de la loi du 17 juin 2008. D'approche globale et systématique, elle a pour partie reposé sur les résultats de travaux scientifiques, agrémentés des apports de la jurisprudence et complétés par les débats

¹⁹⁰⁵ Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance, *J.O.A.N.*, 22 décembre 1992, p. 7856.

¹⁹⁰⁶ *Ibidem*. Ces précisions seront finalement adoptées pour la prescription du recouvrement des créances des collectivités territoriales et des établissements publics de santé. Voir l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales créé par l'article 70 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (D.D.O.E.F.)*, *J.O.R.F.* du 13 avril 1996 p. 5707.

¹⁹⁰⁷ Voir *supra* n°509-511.

¹⁹⁰⁸ L. Béteille, Rapport n°83 (2007/2008) présenté au Sénat, p. 22.

¹⁹⁰⁹ M. Mignot, « Prescription extinctive – Délai », *Jcl. Code civil*, 2009, n°9: « *Il aurait été préférable que la réforme soit globale et intègre le droit public en général, et le droit administratif en particulier* ».

¹⁹¹⁰ En ce sens, G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *préc.*, p. 33: « *Le constat de la nécessité d'une telle réforme est largement partagé* » ; C. Poudre, « Les prescriptions administratives », *Gazette des communes*, 24 août 2009, pp. 46-49, spéc. p. 49 : « *Une nouvelle intervention du législateur serait par conséquent judicieuse pour clarifier ces règles de prescription obscures* » ; J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *R.D.P.*, 2008, pp. 1552-1537, spéc. p. 1537 : « *Il apparaît pertinent que ce mouvement de réforme et de refonte du régime applicable à la prescription en matière civile (notamment en ce qui concerne les délais applicables à la prescription extinctive) s'étende à la prescription en matière administrative* ». R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10, spéc. p. 10, A. Lefevre., « De la prescription décennale en matière de responsabilité médicale », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 270-275, spéc. p. 275 : « *Il est plus que nécessaire d'élaborer une véritable réforme des règles de prescription des obligations collectives* » ; C.-M. Alvès, « L'unification de la prescription médicale à l'épreuve de la prescription quadriennale », *L.P.A.*, 14 septembre 2004, n°184, pp. 3-15, spéc. p. 15 : « *Une réforme d'ensemble [...] serait la bienvenue et permettrait de définir la nature exacte de la plus éminente des prescriptions spéciales du droit administratif* » ; E. Picard, « Prescription quadriennale », *préc.*, n°664 : « *Il aurait été temps, récemment, lorsque le législateur a réformé les prescriptions civiles, d'achever l'évolution de la prescription quadriennale, pour en faire enfin, dans la réflexion commune, une véritable prescription. Mais l'occasion a été manquée et on en souffrira sans doute pour longtemps* ».

parlementaires, pour donner naissance à une refonte d'ensemble de l'édifice. Au-delà du caractère technique, elle devra aborder des questions plus fondamentales ayant trait aux caractéristiques du droit public de la prescription.

2. *La réforme envisageable*

730. Plusieurs *modus operandi* s'offrent au législateur pour mener cette réforme à bien. Il pourrait décider de renvoyer au droit privé pour régir dans leur totalité les questions de prescriptions opposables dans les rapports financiers entre personnes publiques et personnes privées. Certains auteurs, acquis à la cause d'une prescription toute législative proposent un alignement partiel sur les dispositions du droit privé. Ainsi G. Eckert et J.-P. Kovar s'interrogent sur les bénéfices d'une telle approche. Ils concèdent « *qu'il est évident qu'une réforme de la prescription administrative ne pourrait se contenter d'une simple transposition des règles civiles* » mais ils se demandent cependant s'il « *ne serait pas opportun de passer outre le principe traditionnel d'autonomie du droit administratif et d'appliquer aux dettes publiques la prescription de droit commun de l'article 2224 du Code civil* »¹⁹¹¹ édictant un délai quinquennal.

731. En vérité, ce choix serait un retour à l'esprit et même à la lettre du Code civil dans sa rédaction de 1804 pour la prescription des dettes publiques, c'est-à-dire avant que ne soit instituée la déchéance puis la prescription quadriennale. Une telle orientation peut se réclamer du droit étranger. On a vu que la réforme opérée en 2003 en Belgique a partiellement renvoyé au Code civil belge les règles de prescriptions applicables à l'administration¹⁹¹². Si elle devait être retenue, elle confirmerait « *cette tendance remarquable et comme inexorable du droit public à s'aligner progressivement sur le droit privé – à se "banaliser" en quelques sortes* »¹⁹¹³, mouvement que P. Amselek avait pu « *illustrer par excellence dans le domaine du régime des dettes et créances des personnes publiques* »¹⁹¹⁴, en somme dans les obligations publiques.

732. Il semble toutefois que rien n'impose un tel alignement et ce, pour deux raisons essentielles. Tout d'abord, le droit constitutionnel français n'oblige pas le législateur à réaliser

¹⁹¹¹ G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

¹⁹¹² Voir *supra* 684-688.

¹⁹¹³ P. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 5.

¹⁹¹⁴ *Ibidem*.

un alignement sur le Code civil. Le Conseil constitutionnel rappelle à cet effet « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* »¹⁹¹⁵. Ensuite, s'il est plus contraignant, le droit européen n'impose pas plus au législateur d'adopter un régime de prescription calqué sur celui du droit privé. La Cour de Strasbourg condamne seulement toute disproportion entre la durée des délais de prescription des créances et des dettes publiques, sauf à ce qu'elle soit justifiée par la poursuite d'un intérêt public. Il y a là une preuve supplémentaire que le droit européen n'est pas hermétique à la distinction du droit public et du droit privé ; simplement il ne fait pas « *toujours passer la frontière qui sépare la règle commune de la règle propre à la chose publique aux mêmes endroits que les droits nationaux* »¹⁹¹⁶.

733. A l'inverse, un régime façonné aux exigences de l'action publique et à l'extinction des obligations publiques, tout en assurant une garantie effective des droits des particuliers, pourrait être adopté. La banalisation du droit public des personnes publiques n'exclut pas nécessairement toute originalité¹⁹¹⁷. Si l'on s'accorde sur cette idée, il reste à définir les grandes lignes d'une loi portant réforme du droit public de la prescription extinctive des obligations.

734. Il conviendrait en premier lieu de supprimer le caractère exorbitant de la prescription quadriennale des dettes publiques. Sur ce point, l'opinion de R. Chapus sur la place de cette notion au sein de la théorie générale du droit administratif reflète la position de la doctrine majoritaire. Selon l'auteur, elle doit être classée au titre « *des prérogatives de protection [faisant] obstacle à certaines actions ou mesures qui seraient défavorables à l'administration* »¹⁹¹⁸. Seule l'analyse de G. Dupuis aboutissait jadis à un constat divergent à propos de la déchéance quadriennale. Après avoir posé la définition d'un privilège entendu

¹⁹¹⁵ Décision n°2012-256 Q.P.C., 18 juin 2012, *Mébariki*, *J.O.R.F.* du 19 juin 2012, p. 10180 ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 1191, obs. S. Brondel.

¹⁹¹⁶ En ce sens, J.-B. Auby, « La distinction du droit public et du droit privé », in J.-B. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 287-302, spéc. pp. 301. Voir également, militant en faveur d'une prise en compte plus conforme à la conception française de la distinction, P. Tavernier, « La Convention européenne des droits de l'Homme et la distinction droit public-droit privé », in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruylant/L.G.D.J., Bruxelles/Paris, 1995, pp. 399-413.

¹⁹¹⁷ Voir J.-B. Auby, « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 3-16

¹⁹¹⁸ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat Droit public, Paris, 15^{ème} éd., 2001, p. 474. Dans le même sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », précité, n°134, n°139 et n°153 ; C. Blumann, *La renonciation en droit administratif français*, précitée, pp. 389-390 ; M. Deguegue, « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 201-218, spéc. p. 213.

comme « une dérogation au droit commun qui assure à des bénéficiaires plus ou moins nombreux des avantages juridiques ou économiques par attribution d'un droit particulier ou par soustraction à une obligation générale »¹⁹¹⁹, l'auteur refusait d'attribuer cette qualification à la déchéance quadriennale, notamment en raison de l'existence de courtes prescriptions dans le Code civil¹⁹²⁰. Toute dérogation n'est pas favorable à la personne publique et il en est qui « s'analyse simplement en une différence de régime parfaitement neutre »¹⁹²¹. C'est à cette catégorie qu'appartenait, selon l'auteur, la déchéance quadriennale¹⁹²².

735. On peut toutefois justifier cette divergence d'interprétation sur la nature de la prescription au regard de la définition du privilège ou de la prérogative retenue¹⁹²³. Même si « le législateur de 1968 "a voulu mettre en place un mécanisme de prescription assurant la régulation des relations financières entre les collectivités publiques et leur créanciers tout en faisant preuve d'un plus grand souci de l'équité" »¹⁹²⁴, elle reste une prérogative de puissance publique en l'état actuel du droit. Pour s'en convaincre, il ne faut pas seulement l'étudier en elle-même mais, plus largement, dans ses rapports avec le système général de prescriptions en droit public. Sous cet angle, on ne peut que constater la fréquente inégalité du rapport administratif provoqué – et souvent dénoncé¹⁹²⁵ – au profit de l'administration. Cette dernière

¹⁹¹⁹ G. Dupuis, *Les privilèges de l'administration*, thèse dactyl., Paris, 1962, 649 p., spéc. p. 13.

¹⁹²⁰ Certains auteurs retenant une définition restrictive de la prérogative de puissance publique se ralliaient apparemment à cette position. Ainsi, après avoir défini la prérogative de puissance publique comme « un moyen exorbitant du droit commun détenu, en vue de satisfaire l'intérêt général, par une personne chargée de l'action administrative », T.-M. Pécheul-David considérait qu'il fallait exclure « de la qualification de prérogative de puissance publique certains privilèges ou certaines particularités qui correspondent sans doute à des différences de régime mais qui ne constituent nullement des moyens, mêmes indirects, de l'action administrative. Tel est notamment de le cas de la prescription quadriennale [...] » (T.-M. Pécheul-David, *La prérogative de puissance publique*, thèse dactyl., Paris II, 2000, 397 p., spéc. p. 279 et p. 285). Plus nuancé, P. Ngome-Ayong maintenait la qualification de puissance publique pour définir la prescription quadriennale, tout en minimisant les différences de régime avec le droit privé (P. Ngome-Ayong, *La prérogative de puissance publique dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse dactyl., Paris II, 1998, 224 p., spéc. pp. 55-58).

¹⁹²¹ G. Dupuis, *Les privilèges de l'administration*, préc., p. 13.

¹⁹²² Tout d'abord nuancé constatant que « le régime juridique de la déchéance quadriennale, différent des règles parallèles du droit privé, ne confère pas pour autant une nature foncièrement originale de sorte qu'elle constitue seulement un privilège relatif de l'administration » (*idem*, p. 266), il affirme ensuite plus catégoriquement qu'« elle illustre admirablement l'idée que des différences de régime ne sauraient se confondre avec des privilèges » (*idem*, p. 272).

¹⁹²³ Adoptant également une conception restrictive fondée sur l'exclusivité conférée à l'autorité administrative par la prérogative, voir N. Chiffot, « La prérogative de puissance publique », in Travaux de l'A.F.D.A., *La puissance publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2012, pp. 173-196.

¹⁹²⁴ J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale. (Présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », préc., p. 16.

¹⁹²⁵ Voir par exemple, E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°660 : « On voudrait, par contre, s'il est permis, laisser ici libre cours à l'humeur pour dénoncer le rétrograde, le sournois et le byzantin de cette

résulte, pour une obligation de même nature, de la brève durée imposée au particulier pour recouvrer ses créances en comparaison du long délai laissé, la plupart du temps, à l'administration pour obtenir le paiement de ses siennes ; situation que l'on ne retrouve pas en droit privé. Pour ces raisons précisément, le Conseil d'Etat a lui-même employé le terme de « *délai de prescription exorbitant du droit commun* »¹⁹²⁶ à propos de la prescription quadriennale, terminologie suffisamment rare dans la jurisprudence administrative pour être relevée.

736. Il faut donc envisager une réflexion d'ensemble « *sur les textes relatifs à la prescription des droits pécuniaires* »¹⁹²⁷ tel que le préconisait le Conseil d'Etat dans son rapport de 1977. Cela implique, après un recensement complet des prescriptions spécifiques, d'examiner le bien-fondé de chacune d'entre elles. Dans cette optique, le changement de paradigme du droit public, désormais tourné vers la meilleure garantie des droits des particuliers face à l'administration, impose une réévaluation du degré d'originalité du droit public de la prescription. Les délais de prescription en matière fiscale ont depuis longtemps fait l'objet d'une réduction importante. Le droit européen prohibe quant à lui un déséquilibre trop important entre les prescriptions des dettes et celles des créances de l'administration. Ce mouvement impose une réévaluation de l'originalité de la prescription. Le caractère exorbitant de la prescription quadriennale pourrait disparaître au profit d'une authentique prescription. En ce sens, E. Picard remarquait qu'« *il faut bien, certes, apurer et régler les comptes. Mais que vaut cette bien formelle préoccupation au regard de ce principe, autrement mieux fondé en droit, en morale et en raison selon lequel les obligations s'exécutent et les dettes se payent ? [...] On conçoit bien l'opportunité de se protéger des dettes surprises et de sanctionner de la sorte les créanciers négligents. Mais il existe déjà, pour cela, les prescriptions de droit commun, dont l'administration bénéficie de toute façon* »¹⁹²⁸.

737. Il reste que le droit public de la prescription doit conserver sa part d'originalité. Il faut en effet insister sur le fait que « *la spécificité des deniers publics implique un régime de*

institution et de ses règles » ; B. Delaunay, *L'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1993, 1003 p., spéc. pp. 341-358.

¹⁹²⁶ C.E., 17 juillet 2013, *ministre du Budget, des Comptes public et de la Réforme de l'Etat c/ Société coopérative Bressor*, préc.

¹⁹²⁷ Rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions » « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions », *J.O.R.F.*, Doc. adm., préc., p. 698.

¹⁹²⁸ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°661.

protection particulier. Si l'on assiste par ailleurs à une certaine "banalisation" de l'action administrative, du droit administratif, des modes de gestion publique et même des règles comptables applicables aux personnes publiques, la nature même des fonds publics n'en demeure pas moins particulière, s'agissant la plupart du temps de prélèvements obligatoires requérant une autorisation démocratique, et dont l'utilisation, également démocratiquement fondée, doit être justifiée devant les citoyens »¹⁹²⁹. Le rapprochement avec le droit privé de la prescription, et en particulier l'instauration de prescriptions symétriques, ne serait pas nécessairement attentatoire à la protection des deniers publics. Leur régime de la prescription extinctive devra néanmoins répondre à un juste équilibre entre l'exigence de sécurité juridique et le principe selon lequel les obligations doivent être exécutées. Le point de départ du délai, les causes d'interruption ou de suspension, l'opposition de la prescription, sont autant d'éléments sur lequel le législateur pourrait influencer pour marquer l'originalité du droit public de la prescription.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

738. A côté des règles de prescriptions issues du droit privé étendues à l'administration, le législateur a adopté une myriade de prescriptions propres au droit public. La plus caractéristique d'entre elles est assurément la prescription quadriennale, résultant de la refonte de la déchéance quadriennale opérée par la loi du 31 décembre 1968. Afin d'assurer son efficacité, celle-ci a été conçue comme la prescription de droit commun des dettes publiques. Son champ d'application est donc particulièrement vaste et reste en principe indifférent à la nature de la dette comme à la qualité du créancier. Néanmoins, l'unité a été fragilisée par l'adoption de plusieurs prescriptions spécifiques aux dettes des personnes publiques. Ces dernières fixent parfois un régime s'écartant totalement de la loi du 31 décembre 1968 ou, plus souvent, une simple durée plus courte voire plus longue que la prescription quadriennale. Dans cette dernière hypothèse, le caractère de droit commun de la prescription quadriennale commande en principe l'utilisation de son régime pour mettre en œuvre ses prescriptions spécifiques. Ces exceptions ont progressivement conduit à un éclatement de la prescription des dettes publiques. A cette situation, s'ajoute l'extrême diversité des prescriptions des créances publiques. D'une part, le droit fiscal a adopté des délais très divers variant en fonction de l'imposition en cause. D'autre part, en l'absence de législation spécifique, les

¹⁹²⁹ A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs en matières budgétaires, financière et comptable : l'heure du bilan », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 714-722.

créances publiques ordinaires sont en principe régies par les prescriptions privées, elles-mêmes très hétérogènes. Enfin, plusieurs lois sont venues fixer des délais particuliers applicables à ces créances ordinaires. Au vue de ces éléments, force est de reconnaître que la lisibilité du droit public de la prescription est largement opacifiée.

739. Par conséquent, une réforme législative consacrant une autonomie du droit public de la prescription extinctive s'avère souhaitable. Il appartiendra au le législateur de tenir compte des contraintes des normes supra-législatives, au rang desquelles figurent la Constitution, la Convention européenne des droits de l'Homme ainsi que les Traités fondateurs de l'Union européenne. Si le droit constitutionnel français n'est en ce domaine que peu contraignant, il n'en va pas de même du droit européen, et en particulier de la Convention européenne des droits de l'Homme. Celle-ci prohibe tout déséquilibre injustifié entre les prescriptions des dettes et celles des créances de l'administration.

CONCLUSION DU TITRE I

740. L'autonomie du droit public de la prescription extinctive, entendue comme la liberté de déterminer les règles applicables aux rapports administratifs, a conduit à étudier les sources formelles de la notion, tant jurisprudentielles que législatives. Historiquement, la prescription était un exemple de l'absence d'autonomie du juge administratif dans la détermination des règles applicables à l'administration, celui-ci étant tenu, ainsi que le prévoyait l'article 2227 du Code civil, d'appliquer les règles du droit privé. L'analyse de la jurisprudence a néanmoins montré que le juge administratif s'est progressivement émancipé de ces règles à chaque fois que les besoins du service public l'exigeaient. Cette autonomie a par la suite été confirmée par le législateur lors de la réforme du 17 juin 2008 qui a supprimé l'obligation de se référer au Code civil. L'autonomie du droit public de la prescription s'en trouvait donc définitivement constituée. Parallèlement, le législateur avait édicté de nombreuses règles propres à l'administration, sans que son intervention ne soit gouvernée par une quelconque unité. Cette double évolution a finalement engendré une situation longtemps décriée par la doctrine privatiste en son domaine : celle d'un « *chaos du droit [public] de la prescription extinctive* »¹⁹³⁰.

¹⁹³⁰ A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, P.U.S.S., Toulouse, 1996, pp. 123-133.

741. Une remise en ordre nécessaire serait l'occasion de consacrer un système de règles propre aux rapports administratifs, consolidant ainsi l'autonomie du droit de la prescription. Une telle modification ne peut se faire que par voie législative. Pourtant, depuis longtemps la doctrine de droit public vante les mérites de la règle jurisprudentielle qui, « *moulée sur les cas d'espèce, prudente parce que son auteur entend réserver l'avenir, peut, grâce à sa souplesse, évoluer dans la continuité* »¹⁹³¹. Il semble néanmoins que la réorganisation de la prescription ne peut appartenir qu'à la loi, « *meilleur rempart contre l'arbitraire qui sommeille toujours plus ou moins dans les délais* »¹⁹³². Le législateur est seul à même de déterminer les éléments d'un régime devant satisfaire un juste équilibre entre l'exigence de sécurité juridique et le devoir d'exécuter les obligations publiques dans l'intérêt général. Pour y parvenir, il devra tenir compte des contraintes supra-législatives imposées par les instruments constitutionnels et européens de protection des droits fondamentaux. Ces derniers n'entament pas pour autant l'autonomie du législateur car ils n'emportent nullement obligation d'aligner les règles de la prescription extinctive sur celles du droit privé, la seule exigence étant qu'elles ne consacrent pas un régime inégalitaire injustifié. Finalement, une réforme législative serait l'occasion de déterminer le degré d'originalité du droit public de la prescription extinctive devant persister par rapport au droit privé.

¹⁹³¹ J. Rivero, « Présentation du droit administratif », *Revue études juridiques*, 1954, n°15, pp. 3-4.

¹⁹³² M. Bruschi, « Prescription », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, P.U.F., Paris, 2004, p. 1013.

TITRE II – L'ORIGINALITÉ DU DROIT PUBLIC DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS

742. Si le droit public a pour première caractéristique de former « *un corps de règles ayant son propre système de sources, s'ordonnant les unes par rapport aux autres, [...] cette situation ne préjuge pas [...] du degré de particularisme de ce droit* »¹⁹³³. Cette seconde caractéristique renvoie à l'autonomie foncière ou substantielle du droit public par rapport au droit privé. Le plus souvent, la spécificité de la règle de droit public est définie par son caractère exorbitant. Depuis les travaux de J. Rivero, cette notion est recouverte classiquement l'ensemble des sujétions et surtout des prérogatives de l'administration¹⁹³⁴. Plus récemment, E. Saillant a montré qu'elle était « *la spécificité irrésistible* »¹⁹³⁵ des règles de droit public, « *contenant de la puissance, excédant la capacité des particuliers* »¹⁹³⁶, exprimant finalement la supériorité du pouvoir politique.

743. Les règles relatives à la prescription répondent-elles à cette définition ? Une telle qualification paraît difficile à retenir. Tout au plus, sous l'empire du droit antérieur à la réforme de 2008 et en retenant une conception extensive de l'exorbitance¹⁹³⁷, pouvait-on voir dans l'écart significatif entre le délai quadriennal de prescription des dettes publiques et les longs délais laissés à l'administration pour recouvrer ses créances ordinaires, « *un délai de prescription exorbitant du droit commun* »¹⁹³⁸. Mais, outre le fait que la réduction à cinq ans de la durée de droit privé de la prescription annihile ce caractère exorbitant, il est difficile d'affirmer que ce caractère affecte de manière générale la prescription extinctive, celle-ci ne consacrant pas la supériorité de l'administration¹⁹³⁹. Pour désigner cette différence portant sur le fond des règles de droit public, on préférera alors, avec F. Melleray¹⁹⁴⁰, le terme

¹⁹³³ A. de Laubadère, J.-C. Vénézia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome I, L.G.D.J., Paris, 1999, 15^{ème} éd., 1107 p., spéc. pp. 34-35.

¹⁹³⁴ J. Rivero, « Existe-t-il un critère du droit administratif », *R.D.P.*, 1953, pp. 279-296.

¹⁹³⁵ E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2010, 662 p., spéc. p. 339.

¹⁹³⁶ *Idem*, p. 290 et pp. 110-128.

¹⁹³⁷ *Idem*, p. 124.

¹⁹³⁸ C.E., 17 juillet 2013, *ministre du Budget, des Comptes public et de la Réforme de l'Etat c/ Société coopérative Bressor*, Req. n°352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1547 ; *J.C.P. A.*, 2013, 672, obs. L. Erstein.

¹⁹³⁹ A propos de la prescription quadriennale E. Saillant s'interroge sur une telle appartenance avant d'apporter une réponse négative. E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, préc., p. 567.

¹⁹⁴⁰ Voir F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, préc., p. 42 et pp. 46-47.

d'originalité qui marque simplement une différence de régime, pouvant être justifiée par des considérations d'intérêt général.

744. Dès lors, le régime de la prescription extinctive doit être appréhendé dans sa globalité, selon une double perspective prenant en compte l'administration en tant que créancier et en tant que débiteur. Il ressort de l'étude du droit positif que la prescription extinctive n'échappe pas, de même qu'en droit privé, à une grande complexité en raison de la diversité des sources précédemment évoquée. Il convient donc de présenter l'état du droit positif et, par la même occasion, de réfléchir au droit prospectif dans l'optique d'une éventuelle réforme de la prescription extinctive, en mesurant le degré d'originalité du droit public. Le régime de la prescription extinctive s'organise autour de deux principaux axes, recherchant un juste équilibre entre la sécurité juridique et la satisfaction de l'intérêt général par l'exécution des obligations. Les règles relatives à l'acquisition de la prescription témoignent de l'originalité du droit public, prévoyant une fois le cours de la prescription démarré, de nombreux moyens de repousser l'expiration du délai (Chapitre 1). Les règles relatives à la prescription acquise sont, elles aussi, largement originales, essentiellement en raison de l'influence des règles de la procédure administrative. Il paraît toutefois possible de trouver un nouvel équilibre, plus conforme à l'intérêt général, en assouplissant les conditions d'opposition et en encadrant plus fermement la renonciation à la prescription acquise (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 – UNE ORIGINALITÉ AVÉRÉE : L’ACQUISITION DE LA PRESCRIPTION

745. La prescription est une institution juridique des plus ambivalentes. Trouvant son fondement dans l’objectif de sécurité juridique, elle assure tant la prévisibilité que la stabilité des situations juridiques en consacrant un état de fait resté trop longtemps contraire au droit. Ce faisant, elle perturbe cependant l’état des droits par son effet destructeur, voire spoliateur, car l’extinction naturelle des obligations demeure, par principe, la satisfaction du créancier.

746. Le cadre du droit public incite, afin de satisfaire l’intérêt général, à aménager l’inexorable écoulement du temps extinctif afin de trouver un juste équilibre entre l’exigence de sécurité juridique et le devoir d’exécuter les obligations publiques. En faveur de la sécurité juridique, il conviendrait que le cours du délai de prescription puisse être prévu avec certitude, tant par le débiteur que par le créancier. Ceci implique que la durée du délai soit connue, puis, afin de pouvoir le décompter, que le point de départ en soit précisément fixé. En l’état actuel du droit, la grande complexité de ces règles rend passablement difficile la prévision du cours du délai. Une clarification des règles relatives au délai de prescription s’impose (Section 1). A l’inverse, en faveur d’une meilleure exécution des obligations, le droit public permet plus aisément de retarder l’expiration du délai de prescription pour que le créancier obtienne satisfaction (Section 2).

SECTION 1 – LES DIFFICULTÉS RELATIVES À LA PRÉVISION DU COURS DU DÉLAI DE PRESCRIPTION

747. La principale source de complexité du cours du délai réside assurément dans l’existence d’une trop importante diversité de durées. Il serait hautement souhaitable d’en réduire le nombre même s’il semble illusoire de parvenir à l’unité (§1). A cette première mesure de simplification, il faut ajouter deux réflexions complémentaires. Une fois la durée déterminée, afin de mieux prévenir l’expiration du délai, le créancier doit être en mesure de le prévoir. Or, les méthodes de calcul, autrement nommées modes de computation des délais, ne sont pas identiques selon les prescriptions. Il y a là une complication supplémentaire en droit public, que le droit privé ne connaît pas. Le mode de computation des délais devrait être unifié (§2). Reste l’aspect le plus délicat qui est de déterminer avec précision le point de

départ du délai de prescription. Sur cette question, le droit positif demeure rétif à toute rationalisation, pourtant indispensable (§3).

§ 1 – La multiplicité des durées du délai de prescription

748. Toute volonté de limitation des durées de prescription nécessite deux approches complémentaires. La principale consiste à réduire le nombre incommensurable des durées prévues par le législateur (A). La seconde passe par l'encadrement de l'aménagement conventionnel des durées de prescription (B).

A. LA NECESSAIRE HARMONISATION DES DUREES LEGALES

749. Le nombre de durées des délais est assurément trop important. Certaines prescriptions ne diffèrent que de quelques années sans aucune raison objective. Une durée de droit commun applicable indistinctement aux créances et aux dettes publiques, mérite d'être réhabilitée (1). Cette dernière pourra néanmoins subir des exceptions, nécessairement circonscrites, pour s'adapter à la spécificité du rapport d'obligations concerné (2).

1. L'adoption d'une durée de droit commun

750. Le droit public de la prescription n'a pas évité le foisonnement des durées de prescription. L'étude des différentes dispositions législatives l'a amplement souligné¹⁹⁴¹. Si la prescription quadriennale des dettes publiques reste d'un très large champ d'application, les interventions postérieures ont progressivement atténué l'unité de la matière. Concomitamment, la diversification des durées de prescription des créances publiques a rendu l'état du droit particulièrement illisible.

751. Les durées sont donc très (et trop) variées, s'étendant de quelques mois à plusieurs années. Il suffit de relever quelques exemples : trois mois pour les dettes publiques inférieures à trente euros, deux ans pour les créances publiques de trop-perçus versés aux agents publics, trois ans pour certaines dettes publiques de pension, trois ans également pour la plupart des délais de reprise, quatre ans pour la majeure partie des dettes de l'administration, cinq ans

¹⁹⁴¹ Voir *supra* n°569 et suivants.

pour les créances publiques ordinaires depuis la réforme de 2008 lorsqu'aucun délai spécial n'est prévu, six ans pour le délai de reprise de droit commun, dix ans pour les dettes publiques nées de la responsabilité hospitalière, trente ans pour certains dommages environnementaux, etc. Au surplus, le législateur a parfois établi, au sein d'un même domaine, des durées différentes sans raison apparente. Par exemple, les dettes de pensions civiles et militaires se prescrivent par quatre ans¹⁹⁴² alors que les dettes de pensions des militaires victimes ou invalides de la guerre se prescrivent par trois ans¹⁹⁴³. La diversité des délais de reprise de l'administration tombe sous le même constat.

752. A cet éclatement de durées, il faut ajouter leur possible asymétrie pour un même rapport d'obligations, tout du moins avant la réforme de 2008¹⁹⁴⁴. *A priori*, rien ne justifie cette hétérogénéité et cette inégalité entre l'administration et les particuliers. Il est tout à fait concevable de les unifier et d'instaurer une réciprocité généralisée des délais des créances et des dettes publiques. La solution n'est pas nouvelle mais elle n'a jamais reçu d'écho législatif. Le Conseil d'Etat la proposait déjà en 1977 au regard de la complexité de l'état du droit¹⁹⁴⁵. Trente ans plus tard, la réinvention d'un droit commun de la durée des prescriptions en droit public s'avère encore plus nécessaire, les multiples interventions législatives ayant indubitablement contribué au morcellement du droit positif. Cette solution a récemment été préconisée par la doctrine privatiste, à l'image d'A. Collin, proposant par exemple que soit généralisé le délai quadriennal en droit public¹⁹⁴⁶.

753. Si elle était retenue, elle devrait devenir la durée de droit commun en droit public et être d'application générale. Elle se substituerait alors aux durées plus courtes, comme en matière de pension, et surtout à celles plus longues. Cette durée se justifierait d'autant plus que la logique des réformes actuelles de la prescription, en France comme à l'étranger, repose sur un raccourcissement de leur durée. Une prescription publique quadriennale, applicable de

¹⁹⁴² Article L. 54 du Code des pensions civiles et militaires.

¹⁹⁴³ Article L. 108 du Code des pensions militaires des victimes et invalides de la guerre.

¹⁹⁴⁴ Voir *supra* n°697-711.

¹⁹⁴⁵ Cité par le rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions », *J.O.R.F. Doc. Adm.* du 8 avril 1977, pp. 696-712, spéc. p. 696. Voir également G. Braibant, « Les rapports du Médiateur et du juge administratif », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 283-289, spéc. p. 288 ; B. Delaunay, *L'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1993, 1003 p, spéc. pp. 357-359.

¹⁹⁴⁶ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. p. 312.

manière générale dans les rapports d'obligations liant les particuliers aux personnes publiques ne détonnerait pas avec le droit actuel de la prescription privée.

754. A cette unité et égalité de la durée du délai, on pourrait objecter, comme le relevait déjà le Conseil d'Etat, « que l'idée de "mettre à symétrie" les droits et les obligations des collectivités publiques et des particuliers en ces matières peut, elle aussi, apparaître comme une idée très choquante, et même révolutionnaire »¹⁹⁴⁷. Si cette affirmation pouvait trouver un écho dans les années 1970, le renversement du paradigme du droit public¹⁹⁴⁸, davantage tourné vers l'administré et la garantie de ses droits, atténue sa portée contemporaine.

755. Certains y verront toutefois un temps assurément trop bref pour le recouvrement des créances publiques ou pour la protection de l'ordre public dans des domaines sensibles. Cette critique mérite cependant d'être tempérée. Tout d'abord, imposer un délai de courte durée à l'administration pour demander le paiement de ses créances intègre parfaitement l'exigence de bonne gestion des finances publiques en l'incitant à agir rapidement. Ensuite, toute règle de principe étant susceptible de connaître des aménagements, deux correctifs seraient envisageables. D'une part, le principe d'une durée quadriennale symétrique peut subir des exceptions dont le champ d'application devra rester circonscrit et le nombre limité. D'autre part, l'existence d'un délai sanction pourrait se substituer au délai de droit commun afin d'assurer le recouvrement de créances obtenues par fraude. Cette solution a par exemple été retenue par le droit public de la prescription en Belgique¹⁹⁴⁹. Ces deux dernières remarques conduisent à délimiter les exceptions à cet éventuel délai de droit commun.

¹⁹⁴⁷ Cité par le rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions », *J.O.R.F. Doc. Adm.* du 8 avril 1977, pp. 696-712.

¹⁹⁴⁸ Voir F. Melleray, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? A propos de deux articles de Jean Rivero », in F. Mélin-Soucramanien et F. Melleray (dir.), *Le professeur Jean Rivero ou la liberté en action*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2012, pp. 55-65, spéc. p. 64 ; J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *R.D.P.*, 1998, pp. 1794-1809, spéc. p. 1806. Voir également S. Cassese, « Les transformations du droit administratif du XIX^{ème} au XXI^{ème} siècle », *Dr. adm.*, 2002, n°10, pp. 6-9, spéc. p. 8 ; P. Delvolvé, « Propos introductifs. Droits publics subjectifs des administrés et subjectivisation du droit administratif », in *Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, pp. 3-19.

¹⁹⁴⁹ Voir M. Kaiser, « La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation », *A.P.T.*, 2004, pp. 119-162 ; D. Lagasse, « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'Etat et des autres pouvoirs publics », *Journal des tribunaux*, 2006, pp. 428-429.

2. *La limitation des durées dérogatoires*

756. Les dérogations pourront s'imposer en raison de deux sortes d'exigences. La nature d'une catégorie d'obligations implique parfois une durée plus longue que celle du délai de droit commun (a). En outre, un allongement, plus exceptionnellement une réduction, de la durée permettrait de tenir compte du comportement du débiteur, bénéficiaire de la prescription.

a) Les durées dérogatoires attachées à la nature de l'obligation

757. Une seule et unique durée ne serait pas adaptée à la diversité des obligations. Pour des questions de politique législative, plusieurs domaines connaissent un allongement significatif des durées de prescription. Tout d'abord, le législateur peut vouloir assurer la protection de l'intérêt général par l'exécution de l'obligation. La prescription trentenaire applicable à plusieurs créances de responsabilité environnementale garantit ainsi la protection d'un ordre public spécifique, car l'administration doit être à même d'exiger, sur une longue période, la réparation du préjudice environnemental, dont la constatation, l'évolution et l'évaluation ne sont pas toujours aisées. Ensuite, une politique législative peut résulter de la volonté de défendre les intérêts de l'une des parties. Par exemple, la victimisation croissante du droit de la responsabilité, civile comme administrative¹⁹⁵⁰, incite à améliorer et protéger la situation du débiteur-victime. La réparation des préjudices corporels est ainsi enserrée dans un délai décennal tout comme ceux résultant d'actes médicaux, de soins, de diagnostic ou de prévention. Ces faveurs accordées au débiteur peuvent être maintenues si elles demeurent limitées. *In fine*, il appartient au législateur de déterminer les différentes obligations susceptibles, en fonction de leur importance, d'être prescrites par un délai plus long, mais toujours avec le souci d'éviter une excessive diversité de durées et en avançant de solides arguments à l'appui de ces adaptations. Il lui serait même loisible, au regard de la protection particulière au domaine public, de consacrer l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public, déjà affirmée par la jurisprudence depuis plus d'un siècle.

758. La dérogation à une éventuelle durée de droit commun se justifie plus encore si elle est fondée, non plus sur la nature de l'obligation, mais sur le comportement du débiteur.

¹⁹⁵⁰ Voir P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 629 p., spéc. pp. 609-610.

b) Les durées dérogatoires attachées au comportement du débiteur

759. Les modifications de la durée de prescription en fonction du comportement du débiteur ont pour but d'éviter que celui-ci adopte un comportement tendant à léser les droits du créancier, et par conséquent d'inciter le débiteur à exécuter ses obligations.

760. Les textes cherchent parfois à éviter la fraude du débiteur. C'est ainsi qu'en droit fiscal le législateur favorise une forme de civisme fiscal pour écarter les risques de fraude. Pour ce faire, les délais de reprise sont abrégés par rapport aux délais originels qui sont en général d'une durée de trois ans. Par exemple, les entreprises bénéficient d'une durée réduite à deux ans lorsqu'elles adhèrent à un centre de gestion agréé¹⁹⁵¹. Cet organisme limite les risques de fraude fiscale puisqu'il lui appartient de superviser la comptabilité de l'entreprise¹⁹⁵².

761. *A contrario*, si la fraude ne peut être évitée, elle sera sanctionnée en jouant sur la durée de la prescription. Différentes dispositions prévoient ainsi une exception de fraude sanctionnant le débiteur par l'allongement de la durée ordinaire de prescription. Le Livre des procédures fiscales contient plusieurs mécanismes originaux prorogeant les délais de reprise afin de sanctionner la fraude du contribuable. Par exemple¹⁹⁵³, lorsque l'administration dépose une plainte pour fraude fiscale contre un contribuable, elle est autorisée à procéder à des contrôles et rehaussements au titre des deux années excédant le délai ordinaire de prescription de l'impôt en cause¹⁹⁵⁴. De même, lorsque le contribuable n'a pas déclaré ses activités imposables au titre de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, l'administration peut exercer son droit de reprise jusqu'à la dixième année après celle au titre de laquelle l'impôt est dû¹⁹⁵⁵.

762. Le législateur peut également empêcher qu'une somme soit laissée à la charge de l'administration alors qu'elle n'est pas due. L'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, relatif au trop-perçus versés aux agents publics, prévoit que « *la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale*

¹⁹⁵¹ Article L. 169, alinéa 2 du Livre des procédures fiscales.

¹⁹⁵² Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 1^{ère} éd., 339 p., spéc. p. 84.

¹⁹⁵³ Sur ce point, voir plus précisément T. Lambert, *Procédures fiscales*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 658 p., spéc. pp. 89-93.

¹⁹⁵⁴ Article L. 187 du Livre des procédures fiscales.

¹⁹⁵⁵ Article L. 169, alinéa 3 du Livre des procédures fiscales.

susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale ». La loi prend ici en compte la bonne foi ou la mauvaise foi de l'agent pour le faire bénéficier du délai réduit. Cependant, elle ne précise pas la durée de la prescription applicable en cas de mauvaise foi. Le délai quinquennal de droit commun retrouve alors son rôle¹⁹⁵⁶, sanctionnant le comportement de l'agent par la substitution d'un délai plus long. Certaines dispositions de droit privé introduisent également cette exception de fraude. Un trop-perçu d'allocations d'assurance chômage est prescriptible par trois ans à compter du versement des sommes, sauf en cas de fraude substituant une durée décennale¹⁹⁵⁷, cette disposition étant également applicable aux agents contractuels de droit public¹⁹⁵⁸.

763. En sanctionnant la fraude, le législateur introduit dans le régime de la prescription une appréciation de la loyauté du débiteur dans l'exécution de ses obligations et réalise ainsi une forme de « *moralisation* »¹⁹⁵⁹ de la prescription. On relèvera la différence notable avec le droit où l'exception de fraude n'est qu'exceptionnellement prise en compte. Le résultat est toutefois identique et conduit à écarter le délai abrégé¹⁹⁶⁰. L'exception en droit privé pourrait devenir la règle en droit public. Si une réforme générale du droit public de la prescription était entreprise, il conviendrait de généraliser l'exception de fraude. Deux solutions s'offriraient au législateur : augmenter le délai ordinaire d'une certaine durée (comme en droit fiscal) ou substituer une durée plus longue à la durée de droit commun. Cette dernière hypothèse pourrait être généralisée, si et seulement si, la durée de droit commun est relativement courte, tel le délai de quatre ans préalablement proposé. Un délai sanction de dix ans pourrait alors lui être substitué en cas de fraude du débiteur. Cette durée trouverait naturellement à s'appliquer aux hypothèses de fraude du créancier de l'administration mais également à l'administration débitrice, en particulier à l'occasion de l'exécution des obligations contractuelles¹⁹⁶¹.

¹⁹⁵⁶ Voir *supra* n°250.

¹⁹⁵⁷ Article L. 5422-5 du Code du travail : « *L'action en remboursement de l'allocation d'assurance indûment versée se prescrit par trois ans. En cas de fraude ou de fausse déclaration, elle se prescrit par dix ans* ».

¹⁹⁵⁸ C.E., 7 juillet 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat c/ Doucet, Rec. Tab.*, p. 700 ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 1404.

¹⁹⁵⁹ V. Lasserre-Kiesow, « La prescription, les lois et la faux du temps », *J.C.P. N.*, 2004, 1225, pp. 772-786.

¹⁹⁶⁰ Voir, J. Kullmann, « Fautes et sanctions liées à la prescription », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 97-113, spéc. p. 110.

¹⁹⁶¹ La notion de loyauté prend en effet une place croissante dans le droit des contrats administratifs. Sur ce point, L. Marguery, « La "loyauté des relations contractuelles" en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », *R.F.D.A.*, 2012, pp. 663-671.

764. Au terme de l'étude des différentes durées de prescription, une gradation des délais pourrait être proposée. Le délai de droit commun serait d'une durée quadriennale, d'application générale aux créances publiques comme aux dettes publiques. Ensuite, deux durées dérogatoires seraient prévues. La première, décennale, s'appliquerait aux catégories de droits nécessitant la protection de l'une des parties (responsabilité corporelle pour protéger le débiteur, fraude du débiteur pour protéger le créancier...). La seconde, trentenaire, pourrait être conservée dans les domaines où le droit des obligations s'insère dans un objectif plus large de protection de l'ordre public (essentiellement dans les domaines résultant de la mise en œuvre du pouvoir de police administrative).

765. Ainsi délimitée, la réduction des durées de prescription permettrait d'instaurer de la cohérence et, plus encore de la lisibilité dans le droit actuel. Pour conserver sa portée, cette simplification devrait être accompagnée d'une interdiction faite à l'administration de modifier conventionnellement la durée fixée par le législateur.

B. LA NECESSAIRE LIMITATION DES DUREES CONVENTIONNELLES

766. La fixation de la durée des différentes prescriptions revient en principe au législateur, mais les textes de droit privé offrent toutefois la possibilité d'aménager conventionnellement ces durées, selon qu'elles sont jugées trop courtes ou trop longues par les parties. Cette faculté demeure encadrée et circonscrite (1). En droit public, dans le silence de la loi, la question se pose de savoir si l'administration peut, elle aussi, aménager conventionnellement les durées des délais de prescription. Cette question mérite d'être confrontée à la liberté contractuelle des personnes publiques dont on sait que le contenu n'est pas strictement identique à celle des personnes privées. Les résultats de cette confrontation conduisent à proposer d'encadrer l'aménagement conventionnel de la durée de la prescription (2).

1. *L'encadrement de l'aménagement conventionnel en droit privé*

767. L'aménagement de la durée de la prescription dans les rapports obligatoires privés est largement ouvert par le Code civil (a). Les risques d'une prescription à la discrétion des parties, dans des domaines connaissant un déséquilibre contractuel, ont cependant imposé une limitation de cette faculté (b).

a) Le principe de l'aménagement conventionnel

768. La faculté d'aménager la durée de la prescription par convention entre les parties est désormais prévue à l'article 2254 du Code civil. La réforme de 2008 est venue étendre les possibilités de modification conventionnelle en prévoyant que « *la durée de la prescription peut être abrégée ou allongée par accord des parties* ». Auparavant, se fondant sur la liberté contractuelle des parties, la jurisprudence judiciaire avait admis la modification de la durée selon une logique binaire¹⁹⁶². A l'interdiction d'allonger le délai légal afin de ne pas rendre l'obligation imprescriptible pour le débiteur¹⁹⁶³, faisait écho la possibilité de raccourcir le délai, sous réserve que cette réduction ne soit pas d'une excessive brièveté empêchant le créancier d'agir. Si la loi du 17 juin 2008 a traduit la première orientation jurisprudentielle, elle est partiellement revenue sur la seconde. Désormais la durée « *ne peut toutefois être réduite à moins d'un an ni étendue à plus de dix ans* »¹⁹⁶⁴.

769. Malgré cette « *liberté contractuelle encadrée* »¹⁹⁶⁵, le Code civil renforce « *le souffle de la liberté contractuelle* »¹⁹⁶⁶ sur la prescription en ouvrant plus largement la faculté de l'aménager. Il est vrai que le nouveau délai quinquennal pourrait parfois paraître trop court, là où il paraissait inutile d'allonger le délai trentenaire, déjà long. La doctrine a néanmoins relevé les risques de cette approche libérale. Elle provoquerait en effet à nouveau le chaos, si souvent décrié, que le législateur a tenté – vainement – de rationaliser en réduisant le nombre de durées existantes¹⁹⁶⁷. En ce sens, les débats parlementaires avaient souligné que « *la possibilité offerte par le texte de négocier les délais de prescription comportait en elle le germe d'une déstabilisation des relations contractuelles* »¹⁹⁶⁸. Dès lors, certaines limites à la volonté des parties ont expressément été fixées.

¹⁹⁶² Voir R. Cario, « Les modifications conventionnelles de la prescription extinctive », *L.P.A.*, 6 novembre 1998, n°133, pp. 9-18 ; L. Cadiet, « Les clauses contractuelles relatives à l'action en justice », in J. Mestre (dir.), *Les principales clauses des contrats conclus entre professionnels*, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1990, pp.193-223, spéc. pp. 211-214.

¹⁹⁶³ Cette limitation s'appuie également sur l'interdiction fixée à l'ancien article 2220 du Code civil de renoncer par avance à la prescription.

¹⁹⁶⁴ Article 2254 du Code civil.

¹⁹⁶⁵ N. Kanayama, « Regards d'un civiliste étranger sur le nouveau droit français de la prescription », *R.D.C.*, 2008, pp. 1445-1449, spéc. p. 1446.

¹⁹⁶⁶ M. Bruschi, *La prescription en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit Civil, Paris, 1997, 365 p., spéc. p. 312.

¹⁹⁶⁷ Voir S. Amrani-Mekki, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *J.C.P. G.*, 2008, I, 160, pp. 16-27 ; V. Lasserre-Kiesow, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *R.D.C.*, 2008, pp. 1449-1468, spéc. p. 1461.

¹⁹⁶⁸ E. Blessig, Rapport n°847 (2007/2008) présenté à l'Assemblée nationale, p. 25.

b) Les limites à l'aménagement conventionnel

770. Le législateur de 2008, tout en favorisant le recours à l'aménagement conventionnel, a néanmoins désiré en limiter la portée. Pour D. Mazeaud, l'esprit de loi repose sur l'idée suivante : « *Lorsque la conclusion d'un contrat placé sous le sceau présumé de l'inégalité des cocontractants, laquelle se traduit par l'impossibilité pour le cocontractant dominé de négocier le contenu du contrat, et emporte donc un risque d'injustice contractuelle sous la forme d'un déséquilibre excessif, la liberté contractuelle ne peut se traduire par la stipulation de clauses de prescriptions, lesquelles sont nulles* »¹⁹⁶⁹. Ainsi, comme auparavant¹⁹⁷⁰, dans les relations consuméristes, l'ordre public contractuel reprend ses droits sur la volonté des parties et interdit tout aménagement de la prescription¹⁹⁷¹. De même, dans la relation de travail, une protection particulière du travailleur, souvent partie faible du contrat d'adhésion, a partiellement été mise en place sans toutefois exclure le principe même de l'aménagement conventionnel¹⁹⁷². Le Code civil écarte l'aménagement conventionnel pour les « *actions en paiement ou en répétition des salaires [...]* ». Cette disposition exclut l'ensemble des actions relatives à la rémunération – désormais prescrites par trois ans¹⁹⁷³ – pour éviter que l'employeur n'impose au salarié une durée trop brève. Dans la même veine, l'article L. 1134-5 du même Code créant une prescription quinquennale spécifique en matière de préjudice résultant d'une discrimination¹⁹⁷⁴, précise que « *ce délai n'est pas susceptible d'aménagement conventionnel* ». Plus généralement, ce sont les contrats d'adhésion, en raison du caractère illusoire de la négociation, qui emportent l'interdiction d'un aménagement conventionnel.

771. Ces suspicions à l'égard de la faculté d'aménager conventionnellement les durées sont propices à une réflexion portant sur une transposition de ce mécanisme en droit public.

¹⁹⁶⁹ D. Mazeaud, « Liberté contractuelle et pouvoirs du juge dans le nouveau droit de la prescription extinctive », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 92-96, spéc. p. 94.

¹⁹⁷⁰ Voir D. Mazeaud, « Ordre public et aménagements de la prescription », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 85-95, spéc. pp. 91-95.

¹⁹⁷¹ Voir l'article L. 137-1 du Code de la consommation : « *Par dérogation à l'article 2254 du code civil, les parties au contrat entre un professionnel et un consommateur ne peuvent, même d'un commun accord, ni modifier la durée de la prescription, ni ajouter aux causes de suspension ou d'interruption de celle-ci* ».

¹⁹⁷² Voir H. Guyot, « La prescription en droit du travail après la loi du 17 juin 2008 », *J.C.P. S.*, 2009, 1450, pp. 17-19.

¹⁹⁷³ Article L. 3245-1 du Code du travail : « *L'action en paiement ou en répétition du salaire se prescrit par trois ans à compter du jour où celui qui l'exerce a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. La demande peut porter sur les sommes dues au titre des trois dernières années à compter de ce jour ou, lorsque le contrat de travail est rompu, sur les sommes dues au titre des trois années précédant la rupture du contrat* »

¹⁹⁷⁴ Sur ce point, voir V. Delnaud, « Prescription et discrimination », *D.*, 2008, pp. 2533-2534.

2. Les obstacles à l'aménagement conventionnel en droit public

772. Il est admis que les personnes publiques bénéficient d'une liberté contractuelle au même titre que les personnes privées. Ce ne fut toutefois qu'au prix de longs débats doctrinaux et d'une amputation de son contenu que cette liberté est parvenue à s'imposer¹⁹⁷⁵. La faculté d'aménagement conventionnel des délais de prescription a été depuis longtemps mise en œuvre dans les contrats conclus en matière de travaux publics¹⁹⁷⁶. Ainsi, la jurisprudence administrative a-t-elle validé les clauses d'allongement¹⁹⁷⁷ ou de réduction¹⁹⁷⁸ de la durée de la prescription décennale de la responsabilité des constructeurs à l'égard de l'administration¹⁹⁷⁹.

773. Hormis ce domaine, on ne trouve pas d'autre exemple d'aménagement contractuel des délais de prescription. Certaines matières appellent indubitablement une exclusion de cette faculté. La matière fiscale doit être écartée en ce qu'elle impose nécessairement une prohibition de l'aménagement conventionnel pour les prescriptions des dettes comme des créances fiscales. Le contribuable est en effet dans une situation purement légale et règlementaire interdisant la contractualisation¹⁹⁸⁰. Même si une forme de contractualisation connaît un certain essor en la matière¹⁹⁸¹, on peut raisonnablement douter que le contribuable puisse négocier les délais de reprise qu'il se verrait appliquer en cas d'exercice du pouvoir de rectification, en raison de la rupture flagrante d'égalité devant les charges publiques que cela constituerait. Tout au plus, on l'a vu¹⁹⁸², la loi pourra-t-elle prévoir un nombre d'hypothèses aménageant la durée des délais de reprise. Plus généralement, l'ensemble des cas dans lesquelles les particuliers sont dans une situation légale et règlementaire exclut la possibilité

¹⁹⁷⁵ Voir C. Bréchon-Moulène « Liberté contractuelle des personnes publiques », *A.J.D.A.*, 1998, n° spécial, pp. 643-650 ; E. Picard, « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *A.J.D.A.*, 1998, n° spécial, pp. 651-665 ; B. Stirn, « La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1998, n° spécial, pp. 673-675 ; J.-M. Pontier, « La liberté contractuelle des personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 837-839.

¹⁹⁷⁶ C.E., 18 novembre 1921, *Société centrale des eaux de Condom c/ Ville de Condom*, *Rec.*, p. 954.

¹⁹⁷⁷ C.E., 6 février 1903, *Gibert*, *Rec.*, p. 103.

¹⁹⁷⁸ C.E., 2 mars 1982, *Syndicat intercommunal Lyon-Saint-Fons-Vénissieux*, *Rec.*, p. 97.

¹⁹⁷⁹ Sur ce point, voir F. Moderne, *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, Dalloz, Paris, 1993, 631 p., spéc. p. 458.

¹⁹⁸⁰ Voir J. Moreau, « Les "matières contractuelles" », *A.J.D.A.*, 1998, pp. 747-752, spéc. p. 751.

¹⁹⁸¹ Voir M. Collet, *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 4^{ème} éd., 435 p., spéc. pp. 189-196 ; O. Négrin, « La politique de contractualisation administration-contribuable », *C.F.P.*, 2013, n°333, pp. 31-35.

¹⁹⁸² Voir *supra* n°760.

d'aménager conventionnellement les délais de prescription (comme par exemple, le droit à pension).

774. Pour C. Maugué, il faut de même ranger parmi les clauses illicites des contrats administratifs celles qui porteraient sur la prescription quadriennale¹⁹⁸³. Cette affirmation ne repose cependant sur aucun élément jurisprudentiel ou légal tangible. Tout au plus peut-on tirer du texte de la loi du 31 décembre 1968 l'interdiction de renoncer à la prescription dans une clause contractuelle¹⁹⁸⁴. De ce point de vue, la situation n'est pas différente du droit privé qui prohibe toujours la possibilité de renoncer par avance à la prescription¹⁹⁸⁵. La question de son aménagement en termes de durée n'étant pas explicitement réglée, on peut en déduire qu'une telle modification n'est pas autorisée.

775. Enfin, à l'occasion de la réforme de 2008, le législateur a étendu la prohibition de l'aménagement conventionnel des délais de prescription à certains domaines du droit public. La restriction applicable aux salariés a été littéralement reproduite à l'article 7 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 consacrant, notamment en raison des contraintes communautaires¹⁹⁸⁶, l'interdiction de modifier conventionnellement la prescription quinquennale résultant d'un préjudice lié à une discrimination afin de mettre sur un strict pied d'égalité les travailleurs publics et privés. Plus généralement, la situation légale et règlementaire des fonctionnaires résultant de leur soumission au statut interdit en principe toute négociation concernant la situation de l'agent¹⁹⁸⁷. On pourrait en déduire *a contrario* que les agents publics contractuels bénéficient de cette possibilité. Cependant, comme l'a notamment montré Y. Gaudemet, ces derniers sont, eux aussi, essentiellement régis par des dispositions légales et règlementaires¹⁹⁸⁸.

776. L'éventualité d'une réforme du droit public de la prescription impose de réfléchir à la possibilité d'ouvrir l'aménagement contractuel des délais de prescription. Le législateur aurait

¹⁹⁸³ C. Maugué, « Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs », *A.J.D.A.*, 1998, n° spécial, pp. 694-700, spéc. p. 698.

¹⁹⁸⁴ Article 6 de la loi du 31 décembre 1968 : « *Les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription qui découle de la présente loi* ».

¹⁹⁸⁵ Article 2250 du Code civil : « *Seule une prescription acquise est susceptible de renonciation* ».

¹⁹⁸⁶ Sur ce point, voir N. Font, *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 644 p., spéc. pp. 494-501.

¹⁹⁸⁷ Voir J. Moreau, « Les "matières contractuelles" », *A.J.D.A.*, 1998, n° spécial, pp. 742-752.

¹⁹⁸⁸ Y. Gaudemet, « Existe-t-il une "catégorie" d'agents publics contractuels de l'administration ? Sur le degré d'originalité du recrutement par contrat dans la fonction publique », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 614-618.

le choix entre deux solutions. La première consisterait à suivre l'évolution engagée par la loi du 17 juin 2008 en prévoyant expressément le rôle de la volonté dans l'aménagement des délais de prescription. Dans ce cas, la liberté contractuelle des personnes publiques impliquerait toutefois une réduction du champ d'application de cette faculté, plus importante encore qu'en droit privé. Ainsi, l'ensemble des matières dans lesquelles il est impossible de recourir au contrat exclut nécessairement toute modification des délais. Cette première limite toucherait de très nombreuses matières, tels le droit de la fonction publique, le droit des pensions, le droit fiscal, la police administrative... Dans les autres domaines, l'aménagement conventionnel pourrait être autorisé tout en étant entouré de garde-fous. Tout comme en droit privé, il serait raisonnable de fixer un plancher et un plafond. Il serait également nécessaire de réfléchir aux domaines qui, bien qu'ouverts au contractualisme, ne pourraient faire l'objet d'aucun aménagement contractuel, afin de protéger l'une des parties du rapport d'obligations. La seconde voie, plus radicale, consisterait à interdire la modification conventionnelle du délai de prescription. Cette solution, soutenue par plusieurs auteurs privatistes¹⁹⁸⁹, s'appuie sur l'idée que « *la durée, qui constitue une condition fondamentale dans le fonctionnement du mécanisme, en ce qu'elle mesure la tension maximale au-delà de laquelle la situation de fait contraire au droit doit cependant être consacrée, ne peut être détournée de sa fonction en étant abandonnée aux conflits d'intérêts qui opposent les deux parties concernées* »¹⁹⁹⁰. Au regard de la limitation de la liberté contractuelle des personnes publiques, cette solution paraîtrait la plus adaptée. Comme l'a rappelé S. Nicinski, contrairement au droit privé où la liberté contractuelle est le principe, exigeant de solides justifications à ses atteintes, « *la négation de la liberté contractuelle des parties devrait presque être la règle (ou bien cette liberté devrait demeurer résiduelle), puisque le contrat poursuit souvent un objectif qui dépasse l'intérêt des parties ou vise à protéger des intérêts extérieurs aux parties (protection des deniers publics, de la libre concurrence sur le marché, etc.)* »¹⁹⁹¹.

777. Une fois la durée de la prescription fixée, il convient de retenir une unité de mesure du temps du délai. Pour l'heure, les modes de computation des prescriptions publiques sont doubles, ce qui suggère à nouveau des mesures de simplification.

¹⁹⁸⁹ A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.*, 2007, pp. 1800-1804. D. Mazeaud, « Liberté contractuelle et pouvoirs du juge dans le nouveau droit de la prescription extinctive », préc.

¹⁹⁹⁰ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 433.

¹⁹⁹¹ S. Nicinski, « Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal. Contrats publics*, Tome I, Faculté de droit de Montpellier, coll. Mélanges, Montpellier, 2004, pp. 45-61, spéc. p. 51.

§ 2 – *La dualité des modes de computation du délai de prescription*

778. Pour calculer la durée de la prescription, il y a lieu de retenir une échelle de mesure temporelle. Les prescriptions applicables à l'administration sont, ici encore, caractérisées par l'hétérogénéité de leurs modes de computation en raison de leurs sources éparses (A). Une réforme législative d'ensemble ne peut s'envisager sans une réflexion sur l'harmonisation des modes de computation des délais de prescription (B).

A. LES MODES DE COMPUTATION EXISTANTS

779. La diversité de ces modes de calcul est la résultante de la multiplicité des textes. Les prescriptions applicables aux personnes publiques issues du droit privé sont décomptées en jours (1) alors que, les prescriptions spéciales, en raison de leur ancrage historique dans le droit budgétaire, connaissent un mode de calcul essentiellement assis sur une mesure annuelle (2).

1. *Les délais de prescription comptés en jours*

780. L'application des règles du Code civil, principalement aux prescriptions des créances étrangères au domaine et à l'impôt, conduit à retenir le dispositif prévu par l'article 2228 du Code civil. Celui-ci énonce que « *la prescription se compte par jours, et non par heures* » et l'article suivant précise qu'« *elle est acquise lorsque le dernier jour du terme est accompli* »¹⁹⁹². Les juridictions administratives s'y sont explicitement référé¹⁹⁹³ mais le faible nombre de décisions incite à se tourner vers la jurisprudence judiciaire pour préciser ce mode de computation. Au regard de cette dernière, le délai de prescription, décompté de quantième à quantième, ne court qu'à partir du lendemain du jour de l'évènement marquant son point, lequel jour est exclu car ne pouvant comprendre une période entière de vingt-quatre heures¹⁹⁹⁴.

¹⁹⁹² Ces articles reprennent strictement les termes des anciens articles 2260 et 2261 du Code civil.

¹⁹⁹³ T.A. Lille, 27 mai 1997, *Eloidin*, *Rec. Tab.*, p. 752 ; T.A. Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, Req. n°07022448, inédit ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 101, concl. J.-M. Bayle.

¹⁹⁹⁴ Voir par exemple, C. cass., com., 10 juillet 1989, *Société Dusolier et la société 14 Express*, *Bull. civ.*, IV, n° 220. Sur les difficultés de détermination du *dies ad quem*, voir *supra* n°201-205.

781. Le calcul des autres délais de prescription applicables aux rapports administratifs les singularise des prescriptions privées car la mesure temporelle retenue est essentiellement fondée sur l'année budgétaire.

2. Les délais de prescription comptés en années

782. L'ancrage historique de la prescription dans le droit budgétaire a conduit le législateur à retenir un mode de calcul fondé sur l'année budgétaire, celle-ci s'étendant en principe du 1^{er} janvier au 31 décembre. Cette modalité s'applique à la plupart des prescriptions spéciales des dettes et des créances. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 fait démarrer le délai de prescription « *à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* »¹⁹⁹⁵. Cette prescription avait initialement vocation à permettre la clôture des exercices budgétaires ; il était donc logique que son mode de calcul soit aligné sur l'année budgétaire. La loi du 29 janvier 1831 avait cependant prévu que le point de départ de la déchéance était le premier janvier de l'année au cours de laquelle les droits étaient nés. La réforme de 1968 a supprimé cette règle dont le principal inconvénient était de faire partir juridiquement le délai avant même que l'obligation soit née, ce qui empêchait nécessairement le créancier de faire valoir ses droits pendant la période antérieure à la réalisation du fait générateur. Si la loi de 1968 conserve un mode de calcul dont l'unité de mesure est l'année, elle fixe désormais le point de départ au premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits sont nés.

783. La computation en années n'est pas limitée aux prescriptions des dettes publiques. Elle se retrouve également pour le calcul des prescriptions des créances fiscales. Par exemple, pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, « *le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due* »¹⁹⁹⁶.

784. Dans la même veine, en créant une énième prescription spécifique des créances publiques, le législateur s'est inspiré de ce mode simplifié de calcul. L'article 37-1 de la loi du

¹⁹⁹⁵ Voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, décembre 2003, n°2 : « *le principe de l'autonomie du droit administratif explique que les règles qui président à la computation du délai de la prescription quadriennale soient marquées du caractère très particulier de cette prérogative* ».

¹⁹⁹⁶ Article 169 du Livre des procédures fiscales.

12 avril 2000 dispose 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, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* »¹⁹⁹⁷. De manière originale, cette disposition prévoit donc un décompte du délai, non en jours ou en années, mais en mois.

785. Ces différences induites par ces méthodes de computations duales méritent d'être appréciées à l'aune d'une réforme simplifiant le droit public de la prescription.

B. VERS UNE UNIFICATION DES MODES DE COMPUTATION

786. Les différents modes de calcul de la prescription comportent aussi bien des avantages que des inconvénients qu'il y a lieu de présenter avant de retenir une possible solution unifiée.

787. Le décompte du délai en jours a pour principale vertu de mettre l'ensemble des créanciers dans une situation d'égalité. Ainsi, le jour à compter duquel le délai commence à courir dans une année importe peu car la durée réelle de la prescription sera toujours équivalente au nombre d'années prévu par la loi. Au contraire, lorsque la méthode de calcul retient l'année comme mesure de temps, les débiteurs ne bénéficieront pas en pratique d'une durée identique¹⁹⁹⁸. Par exemple, le délai de la prescription des dettes publiques peut être compris entre quatre et cinq ans. Si les droits du créancier de l'administration ont été acquis le 2 janvier, le délai ne commencera à courir qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Le créancier bénéficie de quatre ans légalement, mais en réalité, il dispose quasiment de cinq ans pour faire valoir sa créance. A l'inverse, si les droits ont été acquis le 30 décembre, la durée réelle correspondra bien, à un jour près, à la durée légale de quatre ans.

788. Plusieurs prescriptions fiscales soulèvent une difficulté identique. Pour l'ensemble des créances dont le fait générateur n'est pas fixé au 31 décembre de l'année¹⁹⁹⁹, le délai de

¹⁹⁹⁷ Article 37-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *J.O.R.F.* du 13 avril 2000, p. 5646.

¹⁹⁹⁸ En ce sens, M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1936, 1^{ère} éd., 688 p., spéc. p. 633.

¹⁹⁹⁹ L'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés sont assis sur des faits continus (la perception de revenus mensuels) mais la jurisprudence fixe le point de départ à compter du 31 décembre de l'année. Voir C.E., Plén., 5 janvier 1962, *Sieur X.*, *Rec.*, p. 7.

reprise est soumis aux mêmes fluctuations. La prescription des droits d'enregistrement est un exemple de cette variabilité. L'article L. 180 du Livre des procédures fiscales dispose que « *pour les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre, ainsi que les taxes, redevances et autres impositions assimilées, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à l'expiration de la troisième année suivant celle de l'enregistrement d'un acte ou d'une déclaration ou de l'accomplissement de la formalité fusionnée* ». Dès lors, comme l'expliquaient C. Gour, J. Molinier, et G. Tournié – à l'époque où la durée de cette prescription était de quatre ans – en dépit « *d'une apparente fixité, le délai général de répétition est susceptible de varier, en sus de l'année initiale, d'un minimum de quatre ans – comme dans l'hypothèse d'un acte enregistré le 31 décembre – à un maximum de quatre ans et onze mois lorsqu'il s'agit d'une entreprise dont les exercices sont arrêtés le 31 janvier* »²⁰⁰⁰.

789. Cette solution a le mérite de simplifier le mode de calcul de la prescription, mais la difficulté est reportée sur le point de savoir à quel moment les droits doivent être considérés comme nés²⁰⁰¹. Certains systèmes juridiques étrangers l'ont néanmoins adoptée comme mode de computation de droit commun, et ce, également en matière civile. Ainsi, en droit allemand de la prescription, profondément réformé en 2001, l'article § 199 Abs 1 du B.G.B. dispose que « *le délai de prescription de droit commun débute à la fin de l'année durant laquelle l'action est née, et où le créancier prend, ou aurait pris connaissance sauf négligence grossière, de l'identité du débiteur et des circonstances à l'origine de l'action* ». Cette solution favorise les créanciers qui tiennent une comptabilité annuelle. Par conséquent, certains auteurs proposent qu'elle soit reprise en droit français tant en raison de la simplicité accrue de calcul pour le juge que des facilités de preuves qu'elle procure. En effet, les parties n'ont pas à prouver un évènement précis, mais simplement l'année au cours de laquelle il a eu lieu²⁰⁰². En somme, elle « *évite de chicaner sur la computation du délai* »²⁰⁰³.

790. Que penser de ces différences ? Si elle induit inéluctablement une variabilité du délai, la simplicité de la méthode de calcul annuelle demeure un argument prépondérant. En outre, ce mode de computation est particulièrement adapté aux personnes publiques tenant

²⁰⁰⁰ C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1982, 388 p., spéc. p. 182.

²⁰⁰¹ Voir *infra* n°796.

²⁰⁰² En ce sens, Y. Levano, « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *R.I.D.C.*, 2004, pp. 947-958, spéc. p. 955.

²⁰⁰³ S. Amrani-Mekki, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », préc.

nécessairement une comptabilité annuelle. Cette unité de mesure temporelle pourrait être retenue pour l'ensemble des prescriptions applicables aux personnes publiques. L'état du droit n'en serait pas bouleversé dans la mesure où cette règle est déjà prévue en droit fiscal et dans la loi du 31 décembre 1968. Ce mode de calcul remplacerait simplement la computation journalière des prescriptions des créances ordinaires régies par le droit privé. Il semble que le législateur se soit orienté dans cette voie. La prescription biennale des créances résultant d'un trop-perçu versé à un agent public s'inspire de ce mode de computation puisque cette prescription court « à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné ». Par souci d'harmonisation, il serait cependant préférable de retenir une mesure annuelle. La computation en ressortirait assurément facilitée. Mais les difficultés de détermination du point de départ du délai ne seraient pour autant pas supprimées.

§ 3 – L'hétérogénéité des points de départ du délai de prescription

791. La date retenue pour faire débiter le délai de prescription revêt une importance particulière en pratique puisqu'elle pourra allonger substantiellement la durée légale permettant au créancier de faire valoir ses droits. A. Bénabent relevait que « *le meilleur moyen de rendre un délai élastique – et donc incertain et peu prévisible – est d'agir sur son point de départ* »²⁰⁰⁴. Il s'agira alors de prouver la date à laquelle est survenu l'évènement déclenchant le délai. Cette question reste pourtant difficile à résoudre, les points de départ étant aussi divers que le nombre de prescriptions (A). Si l'on accepte néanmoins de dépasser l'analyse casuistique, quelques règles générales afférentes au point de départ peuvent être dégagées (B).

A. LE CONSTAT DE LA DIVERSITE DES POINTS DE DEPART

792. La diversité des points de départ est une nouvelle conséquence immédiate du foisonnement des textes établissant les prescriptions applicables à l'administration. Ce maquis juridique résulte de l'absence d'unité des points de départ des délais de prescription privée²⁰⁰⁵, toujours utilisées par le juge administratif (1). Il est ensuite densifié par les incessantes

²⁰⁰⁴ A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc., p. 1803.

²⁰⁰⁵ Sur ce point voir, la mise en ordre proposée par J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, Economica, coll. Recherches juridiques, Paris, 2013, 590 p.

interventions législatives fixant un point de départ particulier à l'occasion de la création d'une nouvelle prescription (2).

1. L'absence d'unité des points de départ des prescriptions issues du droit privé

793. Aujourd'hui, le point de départ de droit commun des prescriptions privées se trouve dans les dispositions du Code civil. Cependant, même après la tentative d'harmonisation entreprise par la réforme du printemps 2008²⁰⁰⁶, l'absence d'homogénéité perdure. Avant cette date, le chapitre XX du Code civil, relatif à la prescription et à la possession, ne contenait pas de disposition spécifique sur le point de départ. Si l'article 2262 fixait un délai trentenaire de droit commun, il restait muet sur son point de départ, abandonnant au juge judiciaire le soin de le déterminer en fonction de l'obligation en cause. Cette lacune, relevée à plusieurs reprises par la doctrine²⁰⁰⁷, a été comblée par la loi du 17 juin 2008 prévoyant un point de départ de droit commun. Alors que l'avant-projet de réforme de P. Catala retenait que « *la prescription a pour point de départ le jour où le créancier peut agir* », l'article 2224 dispose, à la suite de la proposition du Sénat, que le délai court « *à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». Le droit français a pris exemple sur les droits européens tels le droit allemand ou les principes Unidroit²⁰⁰⁸.

794. Cette disposition n'est toutefois qu'« *un changement dans la continuité* »²⁰⁰⁹ car elle n'a pas fait disparaître les points de départ particuliers lorsque celui de droit commun paraît inadapté à certains types d'obligations. Ainsi, au sein même du Code civil, les créances résultant d'un préjudice corporel appellent un point de départ spécifique, fixé à l'article 2226 selon lequel la prescription de dix ans court « *à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé* ». Surtout, en prévoyant à l'article 2223 du Code civil que « *les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application des règles spéciales prévues*

²⁰⁰⁶ P. Casson, « Le nouveau régime de la prescription », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin réglé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 25-50, spéc. pp. 30-34.

²⁰⁰⁷ Voir par exemple, P. Sargos, « Les points de départ de la prescription dans la jurisprudence de la Cour de cassation », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 23-33 ; A. Ballot-Léna, « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », *L.P.A.*, 7 décembre 2007, n°245, pp. 5-16.

²⁰⁰⁸ En ce sens, C. Witz, « La prescription extinctive dans les instruments d'uniformisation du droit », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 97-100, spéc. p. 99. Sur les différents point de départ retenus en droit comparé, voir J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., pp. 357-377.

²⁰⁰⁹ J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, p. 342.

par d'autres lois », le législateur a laissé survivre de nombreux points de départ spécifiques. Pour ne prendre qu'un exemple, la prescription triennale portant sur les prestations de chômage indûment versées à un travailleur court « *à compter du jour de versement de ces sommes* ». L'article 2224 ne devrait donc jouer qu'un rôle complémentaire, quand le point de départ de la prescription n'est pas prévu par la disposition spéciale. Il en va ainsi de la prescription de l'article L. 110-4 du Code de commerce dont le délai a été ramené de dix à cinq ans en 2008 sans qu'il ait été jugé nécessaire d'en préciser le point de départ. La jurisprudence devra donc en préciser les modalités et trancher la question de savoir si l'article 2224 du Code civil, dans le silence des textes spéciaux, constitue bien le droit commun en la matière²⁰¹⁰.

795. A ces difficultés, s'ajoutent les nombreuses interventions législatives ayant édicté des prescriptions spécifiques pour les obligations publiques, et avec elles, autant de points de départ particuliers.

2. La diversité des points de départ des prescriptions spéciales en droit public

796. L'exemple le plus emblématique des points de départ spécifiques au droit public est certainement celui de la prescription quadriennale des dettes publiques. Ce délai court « *à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* ». Cette notion de « *droits acquis* » est propre à la matière et sa généralité a contraint les juridictions administratives et judiciaires à produire une jurisprudence fournie sur les différentes situations qu'elle recouvre²⁰¹¹. La complexité ne s'arrête cependant pas à ce premier aspect. Les dispositions dérogatoires à la prescription quadriennale retiennent également un point de départ différent. Quelques exemples en témoignent : en matière de pensions, la prescription du droit à pension court à compter de « *l'entrée en jouissance normale* » de la pension²⁰¹² ou encore la prescription biennale « *des indemnités des propriétaires ou autres ayants droit, pour toute occupation temporaire de terrains autorisée*

²⁰¹⁰ Voir sur ce point, M. Storck, « La prescription commerciale et la réforme du 17 juin 2008 », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 37-41, spéc. pp. 39-40.

²⁰¹¹ Pour une étude détaillée, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°373-449.

²⁰¹² Voir l'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraite et L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Sur ce point, voir A. Plantey et M.-A. Plantey, *La Fonction publique*, Lexisnexis, coll. Traité, Paris, 2012, 3^{ème} éd., 1186 p., spéc. p. 938.

*dans les formes prévues par la présente loi, est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation »*²⁰¹³.

797. Il faut ajouter à ce tableau déjà largement impressionniste l'ensemble des dispositions spéciales régissant les créances publiques. En matière fiscale²⁰¹⁴, les délais de reprise peuvent courir, de manière variable, à compter du jour du fait générateur de l'impôt²⁰¹⁵, du jour où celui-ci est dû²⁰¹⁶ ou encore de son exigibilité²⁰¹⁷. Dans la même esprit, la prescription quinquennale des produits et redevances du domaine public et privé commence à « *courir à compter de la date à laquelle les produits et redevances sont devenus exigibles* »²⁰¹⁸. De plus, l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales prévoit que le comptable public doit agir en recouvrement dans les quatre ans « *à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi de l'avis de mise en recouvrement* ». En droit de l'environnement, les règles sont tout aussi disparates. Sous la pression des représentants d'intérêts sectoriels²⁰¹⁹, l'article L. 152-1 du Code de l'environnement fait courir le délai trentenaire des obligations financières liées à la réparation des dommages causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités, non pas – comme en droit commun de la responsabilité – à compter de la consolidation du dommage²⁰²⁰, mais à partir de son fait générateur²⁰²¹. A l'inverse, le principe général du droit dégagé par le Conseil d'Etat concernant la remise en l'état des installations classées fait courir la prescription trentenaire à compter de « *la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration* » et non au jour du fait générateur du dommage.

²⁰¹³ Article 17 de la loi du 29 décembre 1892 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 1892, p. 6319.

²⁰¹⁴ Voir sur ce point, C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2007, 500 p., spéc. pp. 194-203.

²⁰¹⁵ Article L. 186 du Livre des procédures fiscales : « *Lorsqu'il n'est pas expressément prévu de délai de prescription plus court ou plus long, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à l'expiration de la sixième année suivant celle du fait générateur de l'impôt* ».

²⁰¹⁶ Article L. 169 du Livre des procédures fiscales : « *Pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due* ».

²⁰¹⁷ Article L. 176 du Livre des procédures fiscales : « *Pour les taxes sur le chiffre d'affaires, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible* ».

²⁰¹⁸ Article L. 2123-4 du Code général de la propriété des personnes publiques.

²⁰¹⁹ Voir P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », in C. Cans (dir.), *La responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, pp. 193-206.

²⁰²⁰ Article 2226 du Code civil.

²⁰²¹ Sur les inconvénients d'un tel point départ, voir *supra* n°515.

798. Cette pluralité des points de départ du délai de prescription semble hermétique à toute systématisation, et leur détermination précise reviendrait finalement à la casuistique jurisprudentielle. Il paraît cependant possible de dégager, si ce n'est un système logique, au moins les grandes tendances permettant d'appréhender les différents points de départ.

B. LA TENTATIVE DE RATIONALISATION DES POINTS DE DEPART

799. La diversité des points de départ du délai peut être organisée autour de deux approches différentes mais complémentaires, adoptées tant par la loi et que par le juge. La première consiste à fixer objectivement le point de départ en prenant en compte les éléments constitutifs de l'obligation atteinte par la prescription (1). La seconde, susceptible de se cumuler à la première, est centrée sur la personne du créancier. De façon plus subjective, elle fait courir le délai à compter du jour où le créancier a eu connaissance de son droit (2). En somme, le droit positif recherche continuellement un équilibre entre la sécurité juridique du débiteur et la préservation suffisante du droit du créancier. La subjectivisation du point de départ tend à renforcer ce dernier objectif.

1. Une condition nécessaire : la naissance de la créance

800. La prescription est un mécanisme extinctif portant sur le fond de l'obligation. Par conséquent, l'exigence première pour que le délai commence à courir réside dans la naissance du droit du créancier.

801. Ainsi, pour les créances de réparation, la date de naissance n'est pas toujours le fait, juridique ou matériel, cause du dommage. Sauf à ce que le préjudice survienne instantanément, ce fait peut être « *à lui seul impropre à faire naître un quelconque droit à réparation tant que le dommage ne s'est pas réalisé* »²⁰²². La doctrine publiciste partage le même constat : « *plutôt qu'au jour du fait générateur compris comme la cause première du dommage, la créance de réparation naît donc au jour où le dommage se réalise ou devient certain* ». Par conséquent, il faut que le point du départ du délai de prescription soit fixé au jour où le dommage est observable. Ceci explique qu'en matière de préjudice corporel, le délai de prescription commence à courir à « *compter de la date de la consolidation du*

²⁰²² P. Jourdain, « La date de naissance des créances d'indemnisation », *L.P.A.*, 9 novembre 2004, n°224, n° spécial, pp. 49-55.

dommage »²⁰²³. La jurisprudence administrative avait interprété les termes de la loi de 1968 en ce sens avant que ce point de départ ne soit explicitement repris en matière de créances de responsabilité hospitalière²⁰²⁴.

802. Le législateur ne respecte cependant pas toujours cette règle de bon sens interdisant que la créance ne soit prescrite avant même qu'elle ne soit née. Le Conseil constitutionnel l'a pourtant déjà censuré sur ce point en s'appuyant sur le principe d'égalité devant les charges publiques²⁰²⁵. Dans une décision où était en cause une disposition relative au délai biennal de prescription applicable aux créances d'indemnité nées d'une servitude légale conférée à l'établissement public Télévision de France pour implanter des antennes sur les propriétés publiques ou privées, le juge constitutionnel a déclaré qu'« *en faisant partir le délai de prescription, non du jour de la naissance du préjudice mais "du jour où les travaux ont pris fin", la dernière phrase de cette disposition interdit la réparation de préjudices pouvant se révéler tardivement et méconnaît ainsi le principe d'égalité devant les charges publiques* »²⁰²⁶. Cette décision interdit que la prescription ne coure avant que l'obligation soit née²⁰²⁷. Malgré cette position claire du juge constitutionnel, certaines dispositions conservent encore un tel point de départ du délai de prescription, pourtant contraire à la Constitution. Ainsi, l'article 17 de la loi du décembre 1892, relative aux servitudes administratives d'occupation temporaire en matière de travaux publics, prévoit toujours que « *l'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit, pour toute occupation temporaire de terrains autorisée dans les formes prévues par la présente loi, est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation* ». En dépit de « *l'interprétation favorable au demandeur* »²⁰²⁸ de cette disposition par le Conseil d'Etat, admettant que le point de départ du délai de prescription court à compter de la date à laquelle la notification aux

²⁰²³ Article 2226 du Code civil.

²⁰²⁴ Voir C.E., 8 décembre 1965, *Placenti, Rec.*, p. 668 ; C.E., 10 novembre 1967, *Augusto, Rec.*, p. 422 ; C.E., 30 juin 1976, *Commune de Villard-Bonnot Isère, Rec. Tab.*, p. 815 ; C.E., 7 juillet 1997, *Papaseit, Rec. Tab.*, p. 753 ; C.E., 1^{er} juin 2011, *Centre hospitalier Ariège-Couserans, Rec. Tab.*, p. 856 ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 1702 ; *J.C.P. A.*, 2012, 2055, obs. H. Muscat. Voir désormais, l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique : « *Les actions tendant à mettre en cause la responsabilité des professionnels de santé ou des établissements de santé publics ou privés à l'occasion d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins se prescrivent par dix ans à compter de la consolidation du dommage* ».

²⁰²⁵ Sur cette question, voir J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., pp. 433-440.

²⁰²⁶ Décision n°85-198 D.C. du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle, J.O.R.F.* du 14 décembre 1985, p. 14574. ; *D.*, 1986, p. 345, note F. Luchaire ; *J.C.P. G.*, 1986, I, 3237, note J. Dufau.

²⁰²⁷ En sens, J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 406 ; N. Molfessis, *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1997, 602 p., spéc. p. 297.

²⁰²⁸ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome II, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15^{ème} éd., 797 p., spéc. p. 630.

intéressés de la cessation effective de l'occupation a eu lieu²⁰²⁹, il n'est pas assuré que le point de départ de cette prescription passe avec succès le test d'une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité.

803. Les créances d'origine légale font également courir le délai de prescription à compter de leur naissance. On retrouve alors les mêmes difficultés que celles précédemment évoquées pour retenir l'évènement déterminant dans la naissance de la créance. La question a notamment suscité la controverse en matière fiscale. Il est désormais admis que la créance d'impôt ne naît pas au jour de l'acte d'imposition pris par le fonctionnaire, mais bien au jour de la réalisation de son fait générateur²⁰³⁰. Les dispositions relatives aux délais de reprise confirment ce principe. Il est vrai que le fait générateur de l'impôt n'est que rarement énoncé comme point de départ des délais de reprise²⁰³¹. Mais « *les délais de prescription abrégée courent à partir du premier janvier de l'année qui suit celle au titre de laquelle les impôts sont dus* ». Or, poursuit C. Bas, « *les impôts sont dus du fait de la réalisation du fait générateur* »²⁰³². Les créances légales des particuliers détenues sur l'administration témoignent également de cette exigence. Ainsi, le fait générateur constituant le point de départ de la prescription quadriennale de la créance de rémunération des agents publics se trouve en principe dans les services accomplis par l'intéressé²⁰³³. De même, en matière de pension, la prescription court à compter de l'entrée en jouissance normale de la pension, c'est-à-dire à compter du jour où le fonctionnaire se trouve dans la situation lui ouvrant son droit à pension. Ce fait générateur est normalement réalisé lorsque l'âge de la retraite a été atteint et que le fonctionnaire est rayé des cadres²⁰³⁴.

²⁰²⁹ C.E., 11 décembre 1985, *Le Roy, Rec.*, p. 228 ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 751, obs. J.-C.

²⁰³⁰ Comme l'avait avancé G. Jèze, « Le fait générateur de l'impôt », *R.D.P.*, 1937, pp. 618-634. La démonstration contraire a été apporté par G. Morange, « Le fait générateur de l'impôt dans le mécanisme juridique de naissance de la créance d'impôt », *R.D.P.*, 1943, pp. 319-348.

²⁰³¹ Par exemple, article L. 186 du Livre des procédures fiscales.

²⁰³² C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, préc., p. 201.

²⁰³³ C.E., Ass., 12 avril 1972, *Benasse, Rec.*, p. 259 ; *D.*, 1973, p. 228, concl. G. Braibant ; *A.J.D.A.*, 1973, p. 35, note P. Delvolvé ; C.E., 13 février 2012, *ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Odermatt*, Req. n°332092, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 352, obs. M.-C. de Montecler. Sur le point de départ de la prescription quadriennale en matière de rémunération des agents publics, voir J.-M. Auby, J.-B. Auby, D. Jean-Pierre et A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 895 p., spéc. p. 313.

²⁰³⁴ Voir sur ce point A. Plantey et M.-A. Plantey, *La Fonction publique*, préc., pp. 934-937.

804. Si la prescription atteint bien l'obligation, elle n'éteint que son exigibilité²⁰³⁵. Dans la plupart des hypothèses, la naissance du droit et son exigibilité sont concomitantes²⁰³⁶. Cependant, lorsque ce dernier élément constitutif de la créance ne survient qu'après le fait générateur, le point de départ du délai coïncide avec l'exigibilité. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le rappeler à propos de la prescription des sommes indûment versées aux agents publics. Il a affirmé « *que le point de départ de la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 du code civil, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée, qui est applicable aux actions en restitution de rémunérations versées par une personne publique à un agent public, est la date à laquelle la créance devient exigible* »²⁰³⁷.

805. A cette première condition nécessaire pour faire démarrer le délai de prescription, vient fréquemment s'ajouter une autre condition, d'appréciation subjective, reposant sur la connaissance de son droit par le créancier.

2. Une condition supplémentaire : la connaissance de la créance

806. Bien que le droit de créance soit né et exigible, le déclenchement du délai peut être subordonné à la réalisation d'un élément subjectif. Le législateur repousse le point de départ du délai au jour où le créancier a effectivement eu connaissance de ses droits. Ce point de départ subjectif repose sur la volonté d'assurer une forme d'équité en compensant l'effet extinctif de la prescription. L'application de cette règle permet néanmoins de préserver l'exécution de l'obligation. Cette exigence de connaissance du droit par le créancier se retrouve souvent à propos des dettes publiques comme de celle des créances publiques.

807. Le point de départ du délai repoussé au jour de la connaissance de son droit par le créancier a depuis longtemps permis au juge administratif d'améliorer la situation du créancier de l'administration. La notion de « *droit acquis* » est en effet suffisamment indéterminée pour que le juge ait toute latitude d'en apprécier le contenu. Pour ce dernier, il ne suffit pas que la créance existe et soit exigible, il faut, la plupart du temps, que ces éléments constitutifs soient portés à la connaissance du créancier. Ceci explique par exemple que la créance résultant de l'application d'un acte administratif illégal ne court qu'à compter

²⁰³⁵ Voir *supra* n°189-193.

²⁰³⁶ En ce sens, à propos de l'obligation fiscale, J.-C. Martinez et P. Di Malta, *Droit fiscal contemporain. L'impôt, le fisc, le contribuable*, Tome I, Litec, Paris, 1986, 478 p., spéc. p. 118.

²⁰³⁷ C.E., 22 mai 2013, *Vatin*, Req. n°356276, *Rec. Tab.*, à paraître.

de la notification de celui-ci à son destinataire. Ce cas de figure se retrouve fréquemment en droit de la fonction publique. Le Conseil d'Etat a plusieurs fois affirmé que « *si le préjudice allégué résulte non de l'application d'une réglementation mais d'une décision individuelle illégale, le fait générateur de la créance [doit] alors être rattaché, non à l'exercice au cours duquel la décision a été prise, mais à celui au cours duquel elle a été régulièrement notifiée* »²⁰³⁸.

808. Cette subjectivisation du point de départ de la prescription constitue désormais le droit commun en matière civile depuis la loi du 17 juin 2008²⁰³⁹. L'article 2224 du Code civil consacre un point de départ « *subjectif* »²⁰⁴⁰, « *glissant* »²⁰⁴¹, ou encore « *flottant* »²⁰⁴², variant en fonction de la situation personnelle du créancier. Cet article prévoit en réalité deux hypothèses différentes pour faire partir le délai. La première renvoie à la connaissance effective des faits permettant au créancier de faire valoir son droit. La seconde repose à l'inverse sur la connaissance supposée, c'est-à-dire au jour où le créancier diligent est censé avoir connaissance des faits. La critique n'a pas tardé à naître à l'égard de cette nouvelle règle²⁰⁴³. En effet, la connaissance effective pose indéniablement des problèmes de preuves incombant au débiteur recherchant le bénéfice de la prescription²⁰⁴⁴. Pour cette raison, les juridictions judiciaires s'orientent vers une connaissance supposée, leur permettant d'apprécier plus objectivement le point de départ et imposent au créancier de prouver qu'il était en situation d'ignorance légitime de son droit pour établir un autre point de départ²⁰⁴⁵. Une telle appréciation suppose que le créancier soit particulièrement diligent puisque son comportement sera apprécié au travers d'un standard, tel le bon père de famille. En suivant ce raisonnement, le point de départ du délai coïncidera fréquemment avec la naissance même du

²⁰³⁸ C.E., 13 février 2012, *ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Odermatt*, préc. Voir également C.E., 8 avril 2009, *C.N.R.S.*, Req. n°308203, inédit ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1390 ; C.E., 6 mars 2009, *Denis*, Req. n°306409, inédit ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1062 ; C.E., 31 janvier 2000, *Gonon*, *Rec. Tab.*, p. 917 ; C.E., 6 novembre 2002, *Guisset*, *Rec.*, p. 376.

²⁰³⁹ Pour une critique, voir M. Mignot, « Réforme de la prescription : le point de départ du délai », *Defrénois*, 2009, 38896.

²⁰⁴⁰ A.-M. Leroyer, « Réforme de la prescription civile », *R.T.D. Civ.*, 2008, pp. 563-571.

²⁰⁴¹ M. Mignot, « Réforme de la prescription : le point de départ du délai », préc. Cette critique du point de départ subjectif avait déjà été émise avant même l'adoption de la réforme. Voir A. Ballot-Léna, « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », préc.

²⁰⁴² P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12^{ème} éd., 760 p., spéc. p. 700.

²⁰⁴³ Voir C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *J.C.P. N.*, 2009, 1118, pp. 24-46, spéc. p. 30.

²⁰⁴⁴ En ce sens, A. Ballot-Léna, « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », préc.

²⁰⁴⁵ P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, préc., p. 700.

droit du créancier²⁰⁴⁶. Cette interprétation judiciaire est donc plus sévère à l'égard du créancier que la volonté initiale du législateur de 2008.

809. Les rares utilisations faites par le juge administratif des dispositions du Code civil issues de la loi de 2008 – en raison des dispositions transitoires – semblent confirmer cette orientation. La Cour administrative de Nancy²⁰⁴⁷ a donné un exemple de cette objectivisation de l'appréciation de la connaissance du droit du créancier. Les juges du fond ont eu recours aux nouvelles dispositions du Code civil dans le cadre d'un litige concernant une personne publique débitrice ne disposant pas de comptable public et, par conséquent, soustraite du champ d'application de la loi du 31 décembre 1968. L'affaire opposait une chambre des métiers et de l'artisanat à l'un de ses agents, titularisé comme enseignant d'éducation physique. Cet agent contestait l'absence de prise en compte par la chambre des métiers de ses années de service national pour calculer la revalorisation de son traitement et demandait la réparation du préjudice résultant de ce refus. Si la cour a considéré que la revalorisation du traitement aurait dû prendre en compte les années passées sous les drapeaux par le requérant, elle a toutefois déclaré la créance prescrite. Elle a relevé que « *le point de départ du délai de cette prescription de droit commun court du 1^{er} août 1979, jour où M. C. a été intégré dans le statut du personnel administratif des chambres de métiers.* Pour les juges d'appel « *à cette date il aurait dû savoir que son droit à la prise en compte de l'année passée sous les drapeaux pour calculer son ancienneté lors de sa titularisation avait été méconnu* ». L'agent n'était donc pas censé ignorer la loi et devait agir en paiement de sa créance dès le refus de revaloriser son traitement lors de son intégration. Une autre solution aurait consisté à retenir non pas la connaissance supposée par l'agent, mais la connaissance effective de sa créance au jour où l'administration lui avait adressé le refus illégal de prendre en compte ses années de service national.

810. Cette subjectivisation du point de départ du délai peut également s'appliquer au profit de l'administration créancière. Ainsi, la prescription triennale des droits d'enregistrement court en principe à compter « *de l'enregistrement d'un acte ou d'une déclaration* », à condition que « *l'exigibilité des droits et taxes a[it] été suffisamment révélée par le document enregistré* ».

²⁰⁴⁶ Voir par exemple, C. cass., 1^{ère} civ., 9 juillet 2009, *Bull. civ.*, I, n°172.

²⁰⁴⁷ C.A.A. Nancy, 13 octobre 2011, *Chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute-Marne*, Req. n°10NC01919, inédit ; *A.J.F.P.*, 2012, p. 124.

811. Il ressort cependant de ce dernier exemple que cette condition supplémentaire n'est pas obligatoire pour faire courir le délai. En effet, les prescriptions du droit de reprise courent en principe à compter du fait générateur de l'impôt, jour dont l'administration ne peut évidemment avoir connaissance sans qu'il ne lui soit révélé²⁰⁴⁸. Il en va de même dans l'article L. 152-1 du Code de l'environnement qui dispose que « *les obligations financières liées à la réparation des dommages causés à l'environnement par les installations, travaux, ouvrages et activités régis par le présent code se prescrivent par trente ans à compter du fait générateur du dommage* ». Comme l'a relevé la doctrine, ce point de départ, dérogoratoire au droit commun de la responsabilité, est particulièrement inadapté « *en raison de la longueur des processus de pollution et du temps s'écoulant entre l'événement à l'origine du dommage et la découverte du dommage ou encore en raison de l'ignorance de faits polluants ou au contraire de la dissimulation d'un enfouissement de déchets* »²⁰⁴⁹. Dans l'arrêt *Alusuisse-Lonza France*, rendu le 8 juillet 2005²⁰⁵⁰, le Conseil d'Etat avait également opéré une déconnexion entre le point de départ de la prescription trentenaire de l'obligation de remise en l'état des sites pollués et la connaissance du dommage par l'administration. La prescription commençait à courir à « *la date à laquelle la cessation d'activité a été portée à la connaissance de l'administration* ». Le point de départ était seulement reporté « *dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés* » à l'administration.

812. Finalement, le point de départ de la prescription est subordonné à la naissance de la créance, et, le plus souvent, à sa connaissance par son titulaire. Cette seconde condition, plus subjective, fait prévaloir les droits du créancier et, par conséquent, l'exécution de l'obligation sur le jeu de la prescription. Il revient au législateur, en cas de réforme du droit public, d'adopter une directive claire de détermination du point de départ du délai, en opérant un

²⁰⁴⁸ Voir C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2007, 500 p., spéc. p. 194.

²⁰⁴⁹ M.-P. Camproux-Duffrène, « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 45-49, spéc. p. 46. Le rapport du groupe de travail sur la réparation du préjudice écologique dirigé par Y. Jégouzo propose d'adopter le point de départ subjectif prévu par l'article 2224 du Code civil et, en contrepartie, de réduire le délai à dix ans. (Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des sceaux, Y. Jégouzo (dir.), *Pour la réparation du préjudice écologique*, 17 septembre 2013, 81 p., spéc. p. 34).

²⁰⁵⁰ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France, Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *L.P.A.*, 23 septembre 2005, n°190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *J.C.P. A.*, 2006, 1014, note D. Korokoko ; *R.F.D.A.*, 2005, p. 375, note B. Plessix ; *D.*, 2005, p. 3077, note B. Quiriny ; *J.C.P. G.*, 2006, II, 10001, note F.-G. Trebulle.

choix entre l'approche objective et subjective²⁰⁵¹. La fixation du point de départ du délai n'est pas la seule solution permettant de repousser l'échéance de la prescription. Une fois déclenché, le délai peut subir plusieurs modifications, allongeant la durée pendant laquelle le créancier peut demander la satisfaction de son droit.

SECTION 2 – LES FACILITÉS DE MODIFICATION DU COURS DU DÉLAI DE PRESCRIPTION

813. Afin de lutter contre l'inexorable écoulement du temps destructeur, le législateur a consacré plusieurs causes de suspension et d'interruption du délai de prescription. Il confère principalement au créancier les moyens d'agir sur le temps juridique de la prescription en allongeant sa durée de fait. Un choix doit alors être opéré entre deux approches opposées. Soit ces causes d'allongement du délai sont entendues strictement et l'écoulement de la prescription prévaut sur la satisfaction des droits, favorisant un peu plus encore la sécurité juridique, soit ces causes sont appréciées souplesment et le devoir de payer les obligations triomphe sur la prescription. Cette deuxième approche semble plus adaptée au cours du délai de la prescription publique. Afin de satisfaire l'intérêt général, les dettes publiques doivent être payées et les créances publiques perçues, ce qui implique que le droit de la prescription consacre un large panel d'actes susceptibles de modifier le cours du délai. Le droit positif ne traduit que partiellement cette orientation. Si les causes d'interruption sont entendues largement (§2), les causes de suspension restent d'un champ d'application limité, pouvant toutefois être élargi (§1). Néanmoins, l'ensemble des causes affectant le cours du délai provoque souvent un allongement important de la durée de la prescription. Dès lors, faut-il imposer, afin de ne pas tendre vers l'imprescriptibilité de fait, une limite invariable à la prescription ? En ce sens, le droit privé a récemment introduit la technique d'un délai butoir dont l'extension au droit public mérite discussion (§3).

§ 1 – La limitation des causes de suspension

814. Selon une définition communément admise, « la notion de suspension d'un délai implique que, pendant que le délai était déjà en train de courir, un fait se produit qui suspend le cours du délai, et cela pendant toute la durée de ce fait, le délai recommençant à courir à

²⁰⁵¹ Sur ce point, voir J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., pp. 378-400.

partir de la fin du fait suspensif, mais seulement pour la durée qui lui restait à courir »²⁰⁵². Les mêmes faits pourront cependant produire un résultat sensiblement différent. Si l'évènement se réalise avant que le délai n'ait commencé à courir, on ne peut en toute rigueur, parler de suspension de la prescription, mais plutôt de report du point de départ du délai. Malgré leurs différences, ces hypothèses peuvent être appréhendées de concert dans la mesure où ce sont les mêmes évènements, appréciés en fonction de la situation du créancier, qui entraînent des modifications du cours de la prescription. Le législateur les traite d'ailleurs indistinctement, que ce soit en droit public²⁰⁵³ comme en droit privé²⁰⁵⁴.

815. Certaines causes de suspension sont générales mais demeurent d'application restreinte. Elles concernent en effet la survenance d'évènements exceptionnels appelant une intervention *a posteriori* du législateur pour constater l'impossibilité d'agir dans laquelle se sont trouvés les créanciers. Ces dispositions ont un champ d'application étendu, s'appliquant aussi bien aux prescriptions privées que publiques, voire au délai de forclusion, et sont nécessairement temporaires²⁰⁵⁵. En dehors de ces quelques hypothèses, le mécanisme de la suspension prenant en compte la situation du créancier, il ne lui est pas appliqué de prescription lorsqu'il est dans l'impossibilité de faire valoir ses droits face à son débiteur. Malgré les critiques émises par la doctrine privatiste²⁰⁵⁶, allant parfois jusqu'à proposer la suppression de ce

²⁰⁵² Voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°357.

²⁰⁵³ L'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 précise que, dans certaines hypothèses, la prescription « *ne court* » pas contre le créancier. Cette formulation englobe aussi bien la suspension que le report de point de départ du délai. Voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°590.

²⁰⁵⁴ Le Titre XX du Code civil contient ainsi une Section 2 intitulé « *Des causes de report du point de départ ou de suspension de la prescription* » qui énonce des causes susceptibles de produire indistinctement l'un ou l'autre des effets sur le cours de la prescription.

²⁰⁵⁵ Il en va par exemple ainsi après les guerres de 1870 (décret du 9 septembre 1870. A propos de son application à la déchéance quadriennale, voir par exemple C.E., 9 juillet 1875, *Pinchon, Rec.*, p. 673) et de 1914-1918 (voir C.E., 15 juin 1923, *Romain, Rec.*, p. 484 ; C.E., 8 février 1924, *Gillet c/ Min. Guerre, Rec.*, p. 153 ; C.E., Sect., 28 décembre 1928, *Maridet, Rec.*, p. 1366 ; C.E., 12 novembre 1931, *S.A. des aciéries et forges de Firminy, Rec.*, p. 974).

D'importants troubles sociaux peuvent également inciter le législateur à intervenir pour sauvegarder les droits des créanciers. Par exemple, suite aux évènements de mai 1968, la loi du 31 juillet 1968 a prorogé divers délais et a même relevé certaines forclusions (voir l'article 1^{er} de la loi n°68-696 du 31 juillet 1968 *relative aux forclusions encourues du fait des événements de mai et juin 1968*, *J.O.R.F.* du 2 août 1968, p. 7519).

De même, une longue période de grève peut entraîner la suspension des délais de prescription (voir l'article 1^{er} de la loi n°74-1115 du 27 décembre 1974 *relative aux forclusions encourues durant la période d'interruption du service postal, ainsi qu'à la prorogation et la suspension de divers délais*, *J.O.R.F.* du 28 décembre 1974 p. 13121 : « *Tout acte, formalité, inscription ou publication, prescrit à peine de déchéance, nullité, caducité, forclusion, prescription extinctive, péremption ou inopposabilité, qui aurait dû être accompli par une personne publique ou privée entre le 14 octobre 1974 et 31 décembre 1974 inclus sera réputé valable s'il a été effectué au plus tard le 31 janvier 1975* »).

²⁰⁵⁶ Pour remédier à ces inconvénients, le récent rapport porté par F. Terré sur le régime général des obligations propose ainsi de ne plus suspendre le délai, mais de relever le créancier de la prescription. Voir J. Klein, « De la prescription », in F. Terré (dir.), *Pour une réforme du régime général des obligations*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2011, pp. 111-122, spéc. pp. 114-118 ; P. Simler, « Après le contrat et la responsabilité

mécanisme²⁰⁵⁷, les causes de suspension fondées sur cette idée se retrouvent également en droit public (A). La suspension du délai de prescription connaît même un nouvel élan lié, comme en droit privé, au développement des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs dont le champ d'application demeure néanmoins trop limité (B).

A. L'APPLICATION ASYMETRIQUE DE L'ADAGE *CONTRA NON VALENTEM AGERE NON CURRIT PRAESCRIPTIO*

816. Un principe général de suspension gouverne le droit de la prescription. Il s'agit de l'adage *contra non valentem agere non currit praescriptio*²⁰⁵⁸ puisant ses origines chez les canonistes qui, hostiles à l'effet spoliateur de la prescription, estimaient que le créancier ne devait pas être pénalisé par les affres du temps lorsqu'il était dans l'incapacité de faire valoir ses droits. Le recours fréquent à cette maxime par les juridictions de l'Ancien Régime avait conduit à son encadrement lors de l'élaboration du Code civil. Ses rédacteurs y voyaient une trop grande marge d'appréciation conférée aux juges. La Cour de cassation est pourtant allée « *contre la loi civile* »²⁰⁵⁹ et rapidement, les juridictions judiciaires se sont réapproprié l'adage en se fondant sur une interprétation extensive de l'ancien article 2251 du Code civil. Cette disposition ne traitait pourtant pas directement des situations d'empêchement et prévoyait seulement que « *la prescription court contre toutes personnes, à moins qu'elles ne soient dans quelque exception établie par une loi* ». La réforme de 2008 a été l'occasion de donner un ancrage législatif à cette maxime. L'article 2234 du Code civil dispose désormais que « *la prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure* ».

817. Le droit public, quant à lui, a été formellement précurseur par rapport au Code civil quant à l'application de cette maxime²⁰⁶⁰. Alors que sa consécration légale en droit privé ne date que de 2008, l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 l'étendait explicitement à la

civile, la pièce manquante d'une réforme globale du droit des obligations que constitue le régime général des obligations a été remise au garde des Sceaux », *J.C.P. G.*, 2013, 134, pp. ?

²⁰⁵⁷ A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc., p. 1803.

²⁰⁵⁸ Voir J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere non currit praescriptio* », *R.C.L.J.*, 1937, pp. 155-194.

²⁰⁵⁹ J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, L.G.D.J., coll. *Traité*, Paris, 2005, 1374 p., spéc. p. 1187.

²⁰⁶⁰ En ce sens, J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, préc., spéc. p. 1188.

prescription quadriennale, même si sa portée apparaît quelque peu limitée (1). En revanche, son bénéfice au profit de l'administration créancière a été plus largement accordé (2).

1. L'application doublement limitée de l'adage *contra non valentem* au créancier de l'administration

818. Bien que rapidement consacrée en droit public, la portée de cette règle reste doublement limitée, par le législateur lui-même qui a inopportunément exclu de son bénéfice les personnes incapables (a), puis par le juge administratif qui l'emploie avec parcimonie à l'égard du créancier de l'administration (b).

a) L'inapplication législative discutable de l'adage *contra non valentem* aux personnes incapables

819. En droit civil, les textes organisent une cause de suspension ou, plus généralement, de report du point de départ du délai de prescription, dans le cas d'incapacité du créancier²⁰⁶¹. L'article 2235 du Code civil prévoit que la prescription ne court pas à l'encontre des mineurs non émancipés et des majeurs en tutelle, reprenant sur ce point l'ancien article 2252 du Code civil dont il clarifie la portée. Sont ainsi exclues de ce principe, « *les actions en paiement ou en répétition des salaires, arrérages de rente, pensions alimentaires, loyers, fermages, charges locatives, intérêts des sommes prêtées et, généralement, les actions en paiement de tout ce qui est payable par années ou à des termes périodiques plus courts* ». Les travaux préparatoires ont justifié cette exception par la volonté d'éviter au débiteur l'accumulation d'un arriéré trop important²⁰⁶². Il incombera au créancier incapable mineur ou majeur de faire valoir ses droits par l'intermédiaire de son représentant légal.

820. En droit public, la situation est rigoureusement inverse. Les textes n'ont jamais instauré de suspension de la prescription en cas d'incapacité du créancier, nécessairement personne privée dans ce cas. Sous l'empire de la déchéance quadriennale, la loi du 29 janvier 1831 ne fixait aucune suspension. Particulièrement sévère, la jurisprudence administrative

²⁰⁶¹ Des dispositions spéciales peuvent néanmoins faire courir le délai de prescription contre les incapables. Voir l'article L. 172-31 du Code des assurances : « *Les actions nées du contrat d'assurance se prescrivent par deux ans. La prescription court contre les mineurs et les autres incapables* ».

²⁰⁶² E. Blessig Rapport n°847 (2007/2008) présenté à l'Assemblée nationale, p. 47.

avait refusé de faire bénéficier le mineur ou le majeur incapable d'un tel assouplissement²⁰⁶³. La réforme de 1968 n'a pas modifié l'état du droit jurisprudentiel antérieur. L'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 prévoit que la prescription quadriennale ne court pas contre « *le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal* ». Une lecture *a contrario* implique que la prescription court contre les incapables majeurs et les mineurs non émancipés, et le juge écarte les dispositions du Code civil prévoyant la suspension pour minorité²⁰⁶⁴. Alors que cet article 3 est « *sans conteste une des dispositions les plus favorables de la nouvelle loi* »²⁰⁶⁵ – prenant en compte la situation personnelle du créancier pour repousser le point de départ du délai ou le suspendre –, il ne va pas jusqu'à aligner le régime de la prescription quadriennale sur le Code civil. Les juridictions du fond ont toujours jugé que l'état de mineur²⁰⁶⁶ ou de pupille de la Nation dont le représentant légal est le préfet²⁰⁶⁷ n'empêche pas l'administration d'opposer la prescription quadriennale.

821. Une seule décision du Conseil d'Etat s'est prononcée indirectement sur cette question. Dans un arrêt du 11 juillet 2008²⁰⁶⁸, le juge administratif a considéré que le point de départ de la prescription d'une créance résultant du placement d'un mineur réunionnais dans un service d'aide sociale à l'enfance en France métropolitaine ne courrait qu'à compter de sa majorité. Le raisonnement n'est cependant pas fondé sur l'état de minorité mais sur l'ignorance légitime de la créance, le mineur ne pouvant connaître l'origine du dommage. Du moins, celui-ci ne disposait-il pas d'indications suffisantes pour déterminer que ce dommage ne pouvait être imputable à l'administration qu'à partir de sa majorité. Cet arrêt ne remet donc probablement pas en cause la ligne jurisprudentielle des cours et tribunaux administratifs.

822. Ce traitement asymétrique des créanciers vulnérables a fait l'objet d'une contestation devant le juge constitutionnel. Le requérant invoquait une rupture du principe d'égalité devant

²⁰⁶³ C.E., 13 janvier 1888, *Arbinet, Rec.*, p. 28 ; C.E., 12 octobre 1960, *Commune Pertuis, A.J.D.A.*, 1962, p. 518, obs. J. D. Pour justifier cette situation, la doctrine relevait que « *la prescription de droit commun est suspendue par des circonstances relatives à la situation de celui à l'encontre duquel court la prescription, [mais] ces mêmes circonstances ne sauraient avoir aucune incidence sur la déchéance quadriennale qui, elle, se fonde exclusivement sur la situation des collectivités publiques débitrices* » (H. Henry, *La déchéance quadriennale*, thèse dactyl., Paris, 1952, 315 p., spéc., p. 183).

²⁰⁶⁴ C.A.A. Bordeaux, 26 novembre 2009, *C.H.U. de Limoges c/ Royer*, Req. n°08BX02914, inédit.

²⁰⁶⁵ M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616, spéc. p. 581.

²⁰⁶⁶ C.A.A. Paris, 8 avril 1999, *Kouioumdjan*, Req. n°97PA02587, inédit ; C.A.A. Bordeaux, 26 novembre 2009, *C.H.U. Limoges c/ Royer*, Req. n°08BX02914, inédit ; C.A.A. Bordeaux, 8 février 2011, *Urcudoy*, Req. n°10BX00531, inédit ; C.A.A. Paris, 28 mars 2011, *Jabri*, Req. n°09PA05313, inédit.

²⁰⁶⁷ T.A. Caen, 7 octobre 1980, *Leguillasse, Rec.*, p. 546.

²⁰⁶⁸ C.E., 11 juillet 2008, *Jean-Marie et autres, Rec.*, p. 815, *A.J.D.A.*, 2008, p. 1411.

la loi, les incapables mineurs et majeurs étant traités différemment en fonction de la qualité, publique ou privée, de la personne débitrice. Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* ». Par conséquent « *en instituant un régime particulier applicable aux créances contre certaines personnes publiques, le législateur pouvait prévoir des causes de suspension de la prescription différentes de celles applicables aux relations entre personnes privées* ». Dès lors, « *la différence de traitement instaurée par le législateur entre les créanciers mineurs non émancipés soumis aux dispositions du code civil et ceux qui se prévalent d'une créance à l'encontre d'une personne publique visée par l'article premier de la loi précitée est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »²⁰⁶⁹. Le respect du principe d'égalité est donc apprécié en fonction de la qualité publique ou privée du débiteur et non, comme le proposait le rapporteur public S. Justine-Liber dans ses conclusions sur la décision de renvoi, par référence à « *l'application de mécanismes différents d'opposabilité de la prescription à des créanciers qui ont tous la même qualité de mineurs représentés* »²⁰⁷⁰. Si cette grille d'analyse avait été retenue, il aurait été plus difficile de justifier une telle différence de traitement. Mais on sait que « *les différences de situation considérées par le juge constitutionnel comme des motifs pertinents de différenciation de traitement peuvent revêtir les formes les plus diverses* »²⁰⁷¹. La situation des créanciers mineurs ou incapables majeurs demeure donc précaire et peut les conduire à ne plus être en mesure de faire valoir leur créance si leurs représentants ne sont pas suffisamment diligents, même si ces derniers demeurent responsables de leur carence fautive²⁰⁷².

²⁰⁶⁹ Décision n°2012-256 Q.P.C., 18 juin 2012, *Mébariki, J.O.R.F.* du 19 juin 2012, p. 10180 ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 1191, obs. S. Brondel. Pour l'application de cette décision voir C.A.A. Paris, 27 novembre 2012, *Mébariki*, Req. n°11PA02058, inédit : « *Considérant, par ailleurs, que les dispositions de l'article 2235 du code civil en vertu desquelles la prescription ne court pas contre les mineurs non émancipés, ne sauraient faire obstacle à l'application à M. B de celles de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, dont il résulte que la prescription quadriennale est opposable au créancier mineur pourvu d'un représentant légal ; qu'en effet, à la suite de la question prioritaire de constitutionnalité de M. B, le Conseil constitutionnel a, par décision du 18 juin 2012, déclaré ces dispositions conformes à la Constitution et en particulier tant au principe d'égalité entre, d'une part, les créanciers mineurs non émancipés soumis aux dispositions du code civil et, d'autre part, ceux qui se prévalent d'une créance à l'encontre d'une personne publique, qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789* ».

²⁰⁷⁰ S. Justine-Liéber, concl. sur C.E., 11 avril 2012, *Mébariki*, inédites.

²⁰⁷¹ F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, P.U.A.M., coll. Droit public positif, Paris, 1997, 397 p., spéc. p. 178.

²⁰⁷² Sur ce point, voir D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, thèse dactyl., Lyon III, 1971, 467 p., spéc. p. 330-331.

823. Cette appréciation sans rapport avec la situation du créancier tranche nettement avec celle retenue par la Cour européenne pour se prononcer sur la conventionnalité de l'absence de suspension d'une prescription au profit des incapables. La Cour n'est pas hostile à l'existence même d'un délai de prescription, fondé sur un objectif légitime de sécurité juridique, mais elle apprécie *in concreto* si sa mise en œuvre n'a pas privé le requérant de la substance même d'un droit garanti par la Convention²⁰⁷³. Elle a ainsi censuré, en droit belge, l'absence de suspension d'une prescription commerciale spéciale en raison de la minorité des débiteurs. Elle relève que, contrairement au droit commun du Code civil belge suspendant le cours de la prescription à l'égard des mineurs, « *le délai de prescription en cause s'applique [...] à l'action introduite par une personne devenue majeure sur la base d'un fait survenu alors qu'elle était encore mineure, même si en vertu de la loi cette personne n'était pas capable d'introduire l'action aussi longtemps qu'elle n'avait pas atteint l'âge de la majorité et que son représentant légal, ayant un intérêt opposé au sien, ne l'a pas fait en son nom* ». La Cour estime donc « *que l'application rigide du délai de prescription, qui ne tient pas compte des circonstances particulières de l'affaire, a, en l'espèce, empêché les requérantes de faire usage d'un recours qui leur était en principe disponible* »²⁰⁷⁴.

824. Une éventuelle refonte législative de la prescription devrait être l'occasion d'une réflexion sur la situation des personnes vulnérables. Il serait souhaitable que les créanciers de l'administration juridiquement incapables soient placés dans une situation analogue à celle des autres personnes vulnérables créancières. Le législateur dispose de deux solutions pour y parvenir. Soit il peut décider de revenir sur la cause de suspension en droit privé résultant de l'incapacité, celle-ci n'étant pas exempte de critique dans la mesure où elle postule qu'une personne ne peut agir alors qu'elle bénéficie, la plupart du temps, d'un représentant²⁰⁷⁵. Soit il peut transposer en droit public la consécration de l'incapacité comme cause suspensive. En se plaçant, non du point de vue de l'administration, mais de celui du créancier, il paraît difficile,

²⁰⁷³ Voir *supra* n°672-675 et n°699-711.

²⁰⁷⁴ Cour E.D.H., 7 juillet 2009, *Stagno c/ Belgique*, Req. n°1062/07, §33.

²⁰⁷⁵ R. Dareste considérait, dès 1894, qu' « *il est indispensable de supprimer la suspension de la prescription à l'égard des incapables. Cette suspension ne sert qu'à prolonger indéfiniment l'incertitude. Ne suffit-il pas de proclamer la responsabilité des tuteurs, d'autoriser même certaines personnes à agir dans l'intérêt de l'incapable avec l'autorisation du conseil de famille ?* » (R. Dareste, « De la prescription en droit civil », in *Extrait du compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, Picard, Paris, 1894, pp. 1-20, spéc. p. 17). Pour un résumé de ces critiques, voir A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., pp. 368-370 ; D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, préc., p. 264 : « *Refuser la suspension permettrait à la fois de concilier les intérêts de l'ordre public, le délai légal ne pouvant être augmenté par ce biais, et les intérêts de l'incapable par la protection que doit assurer le représentant légal* ». Voir également A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc. ; C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », préc., pp. 39-40.

malgré le blanc-seing constitutionnel, de justifier encore une telle différence de traitement. Si l'on prend l'exemple du droit médical, la rupture d'égalité du point de vue de la victime reste flagrante. Alors que le juge administratif refusera de faire jouer l'état de mineur en faveur du créancier, le juge judiciaire, lui, appliquera l'article 2235 du Code civil pour mettre en œuvre la prescription décennale²⁰⁷⁶. Et l'on reprendra à ce compte la virulente critique d'E. Picard, dénonçant qu'« à une époque où la solidarité est devenue un principe de gouvernement, sinon une norme suprajuridique, on ne peut comprendre ni accepter que l'administration puisse encore opposer [la prescription] à ceux qu'elle a pu écarter, ou spolier, ou encore qui ont pu lui faire confiance en contractant avec elle »²⁰⁷⁷.

825. S'ajoute à cette limitation législative du jeu de l'adage *contra non valentem*, une application jurisprudentielle parcimonieuse de la maxime à l'égard des créanciers de l'administration.

b) L'application jurisprudentielle mesurée de l'adage *contra non valentem*

826. En introduisant dès 1968 la règle *contra non valentem* dans le droit de la prescription administrative, le législateur a marqué sa confiance dans la juridiction administrative, confiance qui ne se retrouvera à l'égard du juge judiciaire qu'en 2008. Il n'y a là rien de très étonnant tant le juge administratif a historiquement, et aujourd'hui encore, contribué à l'élaboration de son droit. D'autant que les juridictions administratives ne sont pas tombées dans le piège d'« une prescription judiciaire »²⁰⁷⁸, dont l'appréciation du cours serait entièrement à la convenance du juge. Elles ont au contraire limité, parfois excessivement, le jeu de l'adage au strict minimum. La maxime recouvre deux causes d'empêchement du créancier : les empêchements légaux et les empêchements de fait²⁰⁷⁹.

827. Les cas d'empêchement légaux se rencontrent rarement, principalement en raison de l'exclusion législative des incapables du bénéfice de la suspension. Ils ne concernent que les seuls incapables dépourvus de représentant, ce qui écarte nécessairement les mineurs

²⁰⁷⁶ Voir *supra* n°627-628.

²⁰⁷⁷ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°662.

²⁰⁷⁸ J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., p. 180.

²⁰⁷⁹ J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere non currit praescriptio* », *R.C.L.J.*, 1937, pp. 155-194, spéc. pp. 164-182.

légalement représentés par leurs parents et les pupilles de l'Etat, représentés par le préfet. Il ne reste donc que le cas des incapables majeurs ne bénéficiant pas de représentants nommés.

828. Ensuite, le juge fait une appréciation particulièrement restrictive des empêchements de fait qui pourraient résulter de l'ignorance légitime du créancier ou de la force majeure²⁰⁸⁰. En premier lieu, le Conseil d'Etat juge inlassablement qu'un agent public ou un administré tentant d'obtenir le paiement d'un traitement ou d'une indemnité accordés par les textes ne peut être regardé comme ignorant légitimement sa créance, alors même que l'administration a changé les conditions d'appréciation de son octroi²⁰⁸¹, y compris lorsque les circulaires fixant de telles conditions sont illégales²⁰⁸². Dans une telle hypothèse, il était « *loisible au requérant de présenter sa demande et, sur le refus de l'administration, former un recours contentieux pour faire valoir ses droits devant le juge administratif* »²⁰⁸³. Comme le relève J. Moreau, la sévérité de cette jurisprudence « *laisse le commentateur quelque peu perplexe, sauf à présumer que les agents publics sont si intéressés au montant de leur traitement qu'ils ne peuvent pas plaider l'ignorance légitime en la matière* »²⁰⁸⁴. Dans le même esprit, le juge administratif refuse également de considérer que le liquidateur judiciaire d'une association transparente, exerçant une action en responsabilité contre une commune, peut se prévaloir de l'ignorance d'une dette au moment où il a été désigné comme liquidateur²⁰⁸⁵.

829. La règle *contra non valentem* ne se limite pas simplement à la prescription quadriennale des dettes publiques. Lorsqu'aucune disposition spéciale ne la prévoit, le créancier peut tout de même faire jouer le bénéfice de cet adage. Le Conseil d'Etat persiste cependant à en livrer une interprétation restrictive. Généralement, le juge administratif refuse de considérer que le créancier ignorait son droit jusqu'à la révélation, par une décision juridictionnelle d'annulation, de la non-conformité d'un acte administratif au regard de règles supérieures. Celui-ci pouvait en effet agir dès l'application de l'acte illégal, cause de sa créance²⁰⁸⁶. La solution est identique en matière de prescription des pensions civiles et

²⁰⁸⁰ Dans le même sens, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°588 ; A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », préc., n°306.

²⁰⁸¹ C.A.A. Nancy, 28 novembre 1991, *Briend, Rec.*, p. 592.

²⁰⁸² C.E., 20 mai 1994, *Gouelo, Rec.*, p. 251 ; C.E., 5 décembre 2005, *Tassius, Rec. Tab.*, p. 816.

²⁰⁸³ C.E., 16 novembre 1988, *ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, Rec. Tab.*, p. 705.

²⁰⁸⁴ J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *J.C.P. A.*, 2009, pp. 15-20, p. 17.

²⁰⁸⁵ C.E., 1^{er} octobre 2013, *M. B. c/ Commune de Nice*, Req. n°356161, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1947, obs. J.-M. Pastor.

²⁰⁸⁶ C.E., 31 juillet 2009, *Société Ulysse S.A.S., Rec.*, p. 328.

militaires²⁰⁸⁷. Les quelques cas où l'ignorance légitime du créancier a été reconnue résultent d'une absolue méconnaissance de sa part due à une erreur de l'administration²⁰⁸⁸ ou à la délivrance d'informations erronées²⁰⁸⁹.

830. Sur ce point, les conditions exigeantes du juge administratif ne divergent pas de celles imposées par la jurisprudence judiciaire lorsque celle-ci applique l'adage prétorien – désormais repris à l'article 2251 du Code civil – aux relations entre personnes privées. L'ignorance doit avoir une cause « *légitime et raisonnable* »²⁰⁹⁰ et surtout avoir mis le créancier dans « *l'impossibilité absolue* »²⁰⁹¹ d'agir. Cette rigueur ne doit cependant pas étonner car cette cause de suspension a été élaborée de manière prétorienne par le juge judiciaire, qui l'a maniée avec parcimonie afin d'éviter toute accusation d'un retour à une prescription judiciaire²⁰⁹². Si la remarque peut être étendue au juge administratif, la consécration de l'adage par la loi de 1968 aurait pu le rendre moins timoré pour en faire bénéficier le créancier de l'administration.

831. En second lieu, les rares cas soumis au juge administratif relevant de la force majeure le conduisent souvent à rejeter cette qualification. Plus que dans une excessive rigueur du juge, les justifications de ces refus se retrouvent dans l'absence de l'une des trois conditions – extériorité, imprévisibilité et irrésistibilité – caractérisant cette cause de suspension. Ainsi ne constituent pas une cause de force majeure, le mauvais état de santé²⁰⁹³ ou l'amnésie du créancier²⁰⁹⁴.

832. A l'inverse, le législateur et le juge apparaissent plus soucieux des droits de l'administration lorsque celle-ci n'est pas à même d'obtenir le paiement de sa créance.

²⁰⁸⁷ C.E., 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Economie*, Req. n°258003, inédit.

²⁰⁸⁸ Il en va ainsi lorsque des avis de crédits trimestriels, par lesquels l'administration notifie le versement de sa pension à son bénéficiaire, ne comportent pas la mention de l'indice sur la base duquel elle est liquidée et ne permettent donc pas au bénéficiaire de connaître l'existence de sa créance (C.E., 18 février 1994, *M. Georges X.*, Req. n°87726). Voir également C.A.A. Lyon, 20 octobre 2009, *Bauny*, Req. n°07LY00592, inédit ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 223.

²⁰⁸⁹ La délivrance d'informations trompeuses par l'administration sur les causes du préjudice du créancier met ce dernier dans une situation d'ignorance légitime jusqu'au jour où il dispose d'informations sur l'origine exacte de son préjudice, voir C.E., 27 juin 2005, *Rougier*, *Rec. Tab.*, p. 815.

²⁰⁹⁰ C. cass., com., 13 avril 1999, *Bull. civ.*, IV, n°89.

²⁰⁹¹ La jurisprudence est constante sur ce point, quelle que soit la matière concernée. Voir par exemple, en droit de la sécurité sociale, C. cass., 2^{ème} civ., 5 juin 2008, *Bull. civ.*, II, n°131 ; en droit des assurances, C. cass., 2^{ème} civ., 12 juillet 2007, *Bull. civ.*, II, n°208.

²⁰⁹² Sur ce point, J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, préc. pp. 1190-1192.

²⁰⁹³ C.E., 8 juin 2010, *Sai*, Req. n°316234, inédit.

²⁰⁹⁴ T.A. Rennes, 4 novembre 2004, *Breton*, Req. n°004178 011798, inédit ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 286.

2. *L'application facilitée de l'adage contra non valentem au profit de l'administration créancière*

833. Coutumier de son maniement à propos de la prescription quadriennale, le juge administratif a su faire usage de la maxime à propos de la prescription des créances publiques ordinaires, avant même son apparition officielle dans le Code civil. Pour ce faire, ne pouvant s'appuyer sur la lettre du Code, le Conseil d'Etat, dans un arrêt *Vatin* du 22 mai 2013²⁰⁹⁵, a fait appel à la même méthode que celle retenue par son homologue judiciaire, à savoir à une interprétation particulièrement souple de l'ancien article 2251 du Code civil. La Haute juridiction a confirmé la position retenue la Cour administrative d'appel de Douai²⁰⁹⁶ ayant à appliquer le revirement de jurisprudence relatif au champ d'application de l'ancien article 2277 du Code civil. En effet, le Conseil d'Etat, dans sa décision *Vatin* du 12 mars 2010²⁰⁹⁷, avait considéré que les trop-perçus de traitement se prescrivaient, non par le délai trentenaire de l'ancien article 2262 du Code civil, mais par la prescription quinquennale de l'ancien l'article 2277 du même Code. Cette nouvelle interprétation était particulièrement favorable aux agents publics, le délai de prescription se trouvant réduit de vingt-cinq ans. C'est probablement la raison pour laquelle les juges d'appel ont fait application à l'espèce de l'adage *contra non valentem* afin de ne pas léser la collectivité publique employeur.

834. En l'espèce, une employée d'une commune avait perçu de cette collectivité, du 1er juillet 1970 au 31 juillet 1995, un salaire mensuel d'environ 5 000 francs rémunérant des fonctions de secrétaire de mairie qu'elle n'avait en réalité, et de son propre aveu, jamais exercées. Reconnue pénalement coupable de recel de détournement de fonds publics par personne dépositaire de l'autorité publique, elle fut condamnée à verser à la commune une somme de 350 000 francs en indemnisation du préjudice financier subi sur la période couverte par l'action pénale, soit de 1990 à 1995. Parallèlement, la commune a émis un titre exécutoire le 20 juillet 2001 visant à obtenir le remboursement des trop-perçus de traitement. La Cour devait déterminer si, à la date d'émission du titre, la créance de la commune était prescrite, ce qu'aurait en principe dû provoquer l'application de la prescription quinquennale. Elle a toutefois jugé, en combinant les anciens articles 2227 et 2251 du Code civil, que le délai ne

²⁰⁹⁵ C.E., 22 mai 2013, *Vatin*, Req. n°356276, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1078, obs. R. Pigaglio.

²⁰⁹⁶ C.A.A. Douai, 29 novembre 2011, *Vatin*, *J.C.P. A.*, 2012, 2060, concl. V. Marjanovic.

²⁰⁹⁷ C.E., 12 mars 2010, *Vatin*, *Rec. Tab.*, p. 822 ; *B.J.C.L.*, 2010, n°5, p. 381, concl. E. Geffray ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 526, obs. E. Royer. Voir *supra* n°247.

courrait qu'à partir du jour où le caractère fictif des traitements était nécessairement connu de l'administration, consacrant ainsi un cas d'ignorance légitime du créancier. Selon les juges, « *ce n'est qu'au cours de l'enquête préliminaire ordonnée par le procureur de la République qu'a été découverte, par les services d'enquête, la perception indue, par Mme Vatin, d'un salaire mensuel à compter de 1970* ». Par conséquent « *eu égard à la date de révélation de ces derniers faits, mentionnés pour la première fois dans un compte-rendu d'enquête établi le 18 juin 1996 par le commandant de police chargé de l'enquête, la commune doit être regardée comme ayant eu connaissance suffisante des faits susmentionnés au plus tôt à cette date ; qu'ainsi, le délai de la prescription quinquennale n'a donc pu commencer à courir, au plus tôt également, qu'à compter de cette date* ». Saisi en cassation, le Conseil d'Etat a repris à son compte ce raisonnement et déclaré dans un considérant de principe que « *sauf disposition législative contraire, en cas de fraude ayant pour effet de maintenir la personne publique ou l'agent public titulaire d'un droit à paiement ou à restitution dans l'ignorance de celui-ci et le priver de la possibilité de l'exercer, le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle l'ignorance de ce droit a cessé* ».

835. Il arrive également que le législateur prévoie des cas de suspension ne constituant en réalité qu'une application particulière de la règle *contra non valentem*, fondée sur un empêchement de droit. Un exemple – dont la portée pratique est importante – est celui de la suspension de la prescription de l'action en recouvrement des créances fiscales en cas d'obtention par le contribuable d'un sursis au paiement. En effet, lorsqu'il estime que sa dette d'impôt est illégale, le contribuable peut, parallèlement à l'introduction de sa réclamation contentieuse, former une demande de sursis au paiement afin de différer le règlement de l'impôt jusqu'à ce que l'administration ou le juge se soit prononcé sur son bien-fondé²⁰⁹⁸. L'obtention du sursis est de droit, sous réserve que le contribuable présente des garanties de paiement suffisantes, appréciées par le comptable. Si tel est le cas, ce dernier ne peut recouvrer l'impôt et encore moins poursuivre son recouvrement forcé. En effet, selon l'article 277 du Livre des procédures fiscales, « *l'exigibilité de la créance et la prescription de l'action en recouvrement sont suspendues jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise sur la réclamation soit par l'administration, soit par le tribunal compétent* ». L'intervention du législateur, précisant cet effet suspensif, a permis de clarifier une jurisprudence hésitante du Conseil d'Etat. Celui-ci avait initialement jugé que l'obtention de ce sursis interrompait la

²⁰⁹⁸ Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 339 p., spéc. pp. 293-298.

prescription²⁰⁹⁹ avant de revenir sur sa position et de lui accorder un simple effet suspensif²¹⁰⁰. Cette dernière solution, consacrée par la loi, se justifie en ce qu'elle renvoie à un cas d'empêchement légal du comptable résultant de la suspension de l'exigibilité de la créance fiscale. Celle-ci ne perdure que pendant l'instance contestant l'assiette de l'impôt. Par conséquent, la prescription recommence à courir à compter du jour où l'administration ou la juridiction rend une décision ne prononçant pas la décharge des impositions contestées²¹⁰¹.

836. Le juge comme le législateur, veillent donc à ce que l'administration puisse poursuivre efficacement le recouvrement de ses créances. A côté de ces causes classiques de suspension se développent des causes résultant de l'essor des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs.

B. LA PROMOTION CIRCONSCRITE DES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES LITIGES ADMINISTRATIFS

837. D'origine privatiste, les modes alternatifs de règlement des litiges ont largement pénétré la matière administrative, au prix d'une véritable « *acculturation juridique* »²¹⁰². Ces techniques non juridictionnelles de règlement des litiges connaissent un épanouissement croissant pour répondre aux préoccupations contemporaines que sont l'exigence de souplesse, le désencombrement des juridictions ou encore la recherche de plus d'équité...

838. Le recours à ces modes de règlement des litiges ne doit cependant pas compromettre une éventuelle saisine ultérieure du juge. C'est pourquoi la médiation ou la conciliation constituent en principe une cause de suspension de la prescription. La distinction entre ces deux modes, comme le note P. Yolka, repose « *sur l'épaisseur d'un fil de soie* »²¹⁰³. La médiation, impliquant l'intervention d'un tiers extérieur au litige des parties, est « *un sous ensemble [...] au sein d'une famille plus large, correspondant à la conciliation, qui ne*

²⁰⁹⁹ C.E., 28 juin 1989, *Campo*, Req. n°61483 ; *Dr. fisc.*, 1990, n° 52, comm. 2462, concl. O. Fouquet.

²¹⁰⁰ C.E., Sect. Fin., Avis, 30 avril 1996 ; *R.J.F.*, 10/96, n°1229. Voir aussi C.E., 29 janvier 2003, *Bergerault*, *Rec. Tab.*, p. 741 ; *Dr. fisc.*, 2003, n°18-19, comm. 365, concl. L. Vallée ; C.E., 6 novembre 2006, *Quach Thai Hoa*, Req. n°262821, inédit ; *R.J.F.*, 1/07, n°78.

²¹⁰¹ C.E., 26 mars 2004, *Société Fauba France*, Req. n°252128, inédit ; *R.J.F.*, 6/04, n°643.

²¹⁰² P. Yolka, « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 585-629, spéc. p. 587.

²¹⁰³ *Idem*, p. 590.

suppose pas toujours l'intervention d'un tiers »²¹⁰⁴. Ces techniques sont désormais prévues par le Code civil comme des causes générales de suspension de la prescription. A l'inverse, le droit public, dans sa méfiance habituelle à l'égard des techniques extra-juridictionnelles appliquées aux personnes publiques, est plus restrictif. La suspension de la prescription n'est provoquée par la médiation (1) ou la conciliation (2) que dans un nombre limité d'hypothèses.

1. Les restrictions encadrant la suspension pour cause de médiation

839. En droit privé, la réforme de la prescription civile a pris en compte le développement croissant de ces modes alternatifs de résolution des conflits et la loi du 17 juin 2008 a intégré une disposition prévoyant les conséquences de leur mise en œuvre sur la prescription²¹⁰⁵. L'article 2238 du Code civil dispose ainsi que « *la prescription est suspendue à compter du jour où, après la survenance d'un litige, les parties conviennent de recourir à la médiation ou à la conciliation ou, à défaut d'accord écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation ou de conciliation. Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur ou le conciliateur déclarent que la médiation ou la conciliation est terminée* ». Elle confère donc un effet suspensif de prescription aussi bien à la médiation qu'à la conciliation, anticipant ainsi les impacts d'une directive communautaire du 21 mai 2008²¹⁰⁶. Cette dernière impose aux Etats de veiller « *à ce que les parties qui choisissent la médiation pour tenter de résoudre un litige ne soient pas empêchées par la suite d'entamer une procédure judiciaire ou une procédure d'arbitrage concernant ce litige du fait de l'expiration des délais de prescription pendant le processus de médiation* ». Le champ retenu par le législateur est toutefois plus large que celui imposé par la directive puisqu'il inclut la conciliation comme cause de suspension. A l'inverse, il n'a pas semblé opportun au législateur d'en tirer les mêmes conséquences extensives en droit public.

²¹⁰⁴ *Ibidem*.

²¹⁰⁵ Cette consécration législative ne fait toutefois que reprendre, en la précisant, une avancée jurisprudentielle réalisée par la Cour de cassation. Sur ce point, voir J. Kayser, « La loi portant réforme de la prescription en matière civile et les modes alternatifs de règlements des conflits », *J.C.P. E.*, 2008, 1938, pp. 21-24.

²¹⁰⁶ Directive n°2008/52/C.E. du 21 mai 2008 *sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale*, *J.O.U.E.* du 28 mai 2008, p. 136.

840. L'ordonnance du 16 novembre 2011²¹⁰⁷ transposant la directive du 21 mai 2008, a modifié la loi du 31 décembre 1968 pour y insérer un nouvel article 2-1 introduisant la médiation comme cause de suspension de la prescription quadriennale. Cet article dispose que « *la prescription est suspendue à compter du jour où, après la survenance d'un litige, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'accord écrit, à compter de la première réunion de médiation. La suspension de la prescription ne peut excéder une durée de six mois. Les délais de prescription courent à nouveau, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle soit l'une au moins des parties, soit le médiateur déclare que la médiation est terminée* ». De prime abord, les effets produits par ce mode alternatif de règlement des litiges administratifs sont identiques à ceux existant en droit privé. Dans les deux cas, il existe « *un délai-sûreté de six mois* »²¹⁰⁸, donnant l'assurance au créancier de pouvoir intenter un recours juridictionnel si la suspension devait expirer à une date trop proche du terme de la prescription. De même, les deux dispositions ne visent que les procédures engagées « *après la survenance d'un litige* ». Même si le terme « *litige* » demeure ambigu, après lecture des travaux préparatoires de la loi de 2008, on peut en conclure que cette formulation ne vise que les modes de règlements conventionnels²¹⁰⁹.

841. Le législateur a toutefois encadré très strictement les conséquences du recours à cette technique. Tout d'abord, la loi de 1968 prévoit une durée maximale de suspension. Celle-ci ne peut excéder six mois à compter du lancement de la procédure de médiation. Cette précision apporte une limite opportune aux effets des modes alternatifs de règlement des litiges. Certains auteurs privatistes avaient en effet déploré l'absence d'un tel délai butoir pouvant conduire, en pratique, à un allongement conséquent de la durée de la prescription, mettant à mal l'objectif de raccourcissement des délais entrepris lors de la réforme de 2008. Pour autant, si une durée maximale de suspension est nécessaire, la très brève durée choisie peut conduire le débiteur de l'administration à laisser expirer la prescription si la procédure de

²¹⁰⁷ Article 3, ordonnance n°2011-1540 du 16 novembre 2011, *portant transposition de la directive 2008/52/C.E. du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale*, *J.O.R.F.* du 17 novembre 2011, p. 19286. Sur ce point, voir G. Pluyette, « La médiation en France. Le présent et les perspectives d'avenir », in *En mémoires de Arnaud Lyon-Caen. Un avocat dans l'Histoire*, L.G.D.J., Paris, 2013, pp. 191-197.

²¹⁰⁸ N. Fricero, « Ô temps, suspends ton vol... Procédure judiciaire ou amiable et prescription extinctive », in *Mélanges en l'honneur du doyen Georges Wiederkehr. De code en code*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 327-334, spéc. p. 330.

²¹⁰⁹ En ce sens, P. Casson, « Le nouveau régime de la prescription », in P. Casson et P. Pierre (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 25-50, spéc. p. 46.

médiation devait se conclure, au-delà de six mois, par un échec. Ensuite, et surtout, l'article nouvellement introduit précise qu'il « *ne s'applique qu'aux médiations intervenant dans les cas prévus à l'article L. 771-3 du code de justice administrative* », c'est-à-dire à celles relatives à « *des différends transfrontaliers relevant de la compétence du juge administratif, à l'exclusion de ceux qui concernent la mise en œuvre par l'une des parties de prérogatives de puissance publique* ». Le législateur s'est donc limité à une simple transposition de la directive communautaire en limitant l'effet suspensif de prescription aux seules médiations résultant de litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale. Contrairement au droit privé ayant affecté d'un effet suspensif toutes les formes de médiation, seules certaines d'entre elles suspendent la prescription en droit public. En raison du champ d'application général de la loi du 31 décembre 1968, cette cause de suspension devrait pouvoir s'appliquer aux prescriptions prévoyant simplement une durée spéciale, en l'absence de précision sur leur régime.

842. Le législateur prévoit ponctuellement que le recours à certaines formes particulières de médiation entraîne la suspension de la prescription. Ainsi, l'article L. 621-19 du Code monétaire et financier énonce que « *la saisine de l'Autorité des marchés financiers, dans le cadre du règlement extrajudiciaire des différends, suspend la prescription de l'action civile et administrative. Celle-ci court à nouveau lorsque l'Autorité des marchés financiers déclare la médiation terminée* ».

843. En droit public la médiation ne bénéficie donc pas d'un effet suspensif général de prescription. Il en va de même pour la conciliation.

2. Les hésitations entourant la suspension pour cause de conciliation

844. A l'image de la médiation, le droit public ne fait pas de la conciliation une cause générale de suspension des prescriptions, certainement parce que son usage reste modeste et se limite, pour l'essentiel, à des conciliations institutionnelles (organisées par la loi et le règlement), d'autant que certains domaines excluent par nature le recours à ces méthodes alternatives, tel celui du paiement de l'impôt. Seules certaines dispositions ont exceptionnellement prévu la suspension de la prescription dans une telle hypothèse. Par exemple, le Code de la santé publique a mis en place un système d'indemnisation amiable des préjudices consécutifs à des accidents médicaux, des infections nosocomiales et des affections

iatrogènes. La victime peut saisir une des commissions régionales ou inter-régionales qui rendent des avis sur les demandes d'indemnisation²¹¹⁰. Aux termes de l'article L. 1142-7 du Code de la santé publique, cette saisine suspend les délais de prescription et de recours. La conciliation peut même parfois avoir un effet renforcé sur le cours de la prescription²¹¹¹. Le Code des marchés publics organise ainsi des procédures de conciliation, même si le terme n'est pas expressément utilisé²¹¹². Sont institués plusieurs comités consultatifs de règlements amiables en cas de litiges portant sur l'exécution des marchés publics. Alors que la mise en œuvre d'une conciliation est normalement une cause de suspension de la prescription, elle constitue ici une cause d'interruption²¹¹³. Le délai déjà écoulé ne sera donc pas pris en compte dans le calcul de la prescription ; un nouveau délai recommencera à courir à compter du jour de l'émission de l'avis du comité. Par ailleurs, la procédure amiable prévue par l'article L. 189 A du Livre des procédures fiscales, déclenchée pour éliminer les doubles impositions liées à l'application de conventions fiscales internationales, peut, *lato sensu*, être assimilée à une procédure de conciliation suspensive de prescription²¹¹⁴.

845. En outre, la loi est particulièrement silencieuse sur les effets des conciliations conventionnelles, par exemple dans le domaine des marchés publics. Pourtant leur efficacité pratique paraît plus importante que celle des procédures formalisées par la loi. Les parties peuvent prévoir, en amont lors de la rédaction d'un contrat, ou en aval une fois le litige survenu, une procédure de conciliation lors de laquelle la liberté contractuelle joue pleinement, en ce qui concerne notamment les modalités de la procédure de conciliation. Alors que l'article 2238 du Code civil confère désormais un effet suspensif à ce type de conciliations, le droit public, à l'inverse, reste silencieux sur cette question. Il faut néanmoins considérer qu'elle produit le même effet car, si la procédure diffère d'une conciliation

²¹¹⁰ Sur ce point, voir D. Truchet, *Droit de la santé publique*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 628 p., pp. 238-240.

²¹¹¹ Sur ce point, E. Landros-Fournalès, « La prescription des actions en responsabilité des établissements publics de santé depuis la loi du 4 mars 2002 », *R.D.P.*, 2003, pp. 831-859., spéc. pp. 854-855.

²¹¹² Voir Y. Gaudemet, « Le précontentieux : le règlement non juridictionnel des conflits dans les marchés publics », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 84-90.

²¹¹³ Article 127, alinéa 3 du Code des marchés publics : « *La saisine d'un comité consultatif de règlement amiable interrompt le cours des différentes prescriptions* ».

²¹¹⁴ Article 189 A du Livre des procédures fiscales : « *Lorsqu'à la suite d'une proposition de rectification, une procédure amiable en vue d'éliminer la double imposition est ouverte entre la France et un autre Etat ou territoire sur le fondement d'une convention fiscale bilatérale ou de la convention européenne 90/436/C.E.E. relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées du 23 juillet 1990, le cours du délai d'établissement de l'imposition correspondante est suspendu de la date d'ouverture de la procédure amiable au terme du troisième mois qui suit la date de la notification au contribuable de l'accord ou du constat de désaccord intervenu entre les autorités compétentes, sauf si les bénéfices ou revenus rectifiés ont bénéficié d'un régime fiscal privilégié dans l'autre Etat ou territoire au sens de l'article 238 A du code général des impôts* ».

institutionnalisée, l'objet demeure identique, à savoir trouver une solution au litige sans recours au juge. L'échec de cette conciliation conventionnelle ne doit donc pas empêcher le créancier de faire valoir son droit en justice.

846. L'une des rares décisions rendues à ce sujet par le Conseil d'Etat confirme cette lecture. La Haute juridiction a refusé de suspendre la prescription quadriennale suite à une transaction²¹¹⁵ conclue après la réussite d'une conciliation conventionnelle, en considérant, contrairement à la Cour administrative d'appel de Paris²¹¹⁶, qu'une transaction conclue entre la victime d'un dommage et l'assureur du centre hospitalier responsable ne suspend pas la prescription à l'égard des créances que l'organisme de sécurité sociale détient par la subrogation légale prévue à l'article L. 376-1 du Code de la sécurité sociale²¹¹⁷. Faut-il pour autant en conclure que la conciliation, concrétisée par une transaction, ne peut, par principe, suspendre le délai de prescription ? *A priori*, la subrogation transfère au subrogé le bénéfice des actes adoptés par le subrogeant pour modifier le cours de la prescription quadriennale²¹¹⁸.

847. C'est ce que rappelle le juge en soulignant que « *les effets susceptibles de s'attacher quant au cours de la prescription quadriennale à un acte accompli par l'assuré victime d'un accident peuvent en principe être valablement invoqués par la caisse de sécurité sociale lui ayant versé des prestations à raison du dommage* ». Cette incise signifie nécessairement que la conciliation entraîne la suspension de la prescription quadriennale. Toutefois, le juge précise également que « *les organismes de sécurité sociale peuvent exercer leur recours subrogatoire à l'encontre du tiers responsable alors même que la victime s'est pour sa part*

²¹¹⁵ La transaction est définie par l'article 2044 du Code civil disposant « *un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître* ». Elle constitue la plupart du temps, « *l'heureux épilogue d'un processus de médiation ou de conciliation ou d'une médiation, grave l'accord dans le marbre conventionnel* » (P. Yolka, « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs », préc., p. 590).

²¹¹⁶ C.A.A. Paris, 11 mai 2009, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, Req. n°04PA01115, inédit ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1568.

²¹¹⁷ C.E., 24 avril 2012, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, Req. n°329737, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 917, obs. C. Biget.

²¹¹⁸ C.E., 19 mars 1969, *Administration générale des Assistances publiques à Paris et Caisse primaire centrale de sécurité sociale de la région parisienne*, *Rec.*, p. 165 ; *R.D.P.*, 1970, p. 151, obs. M. Waline ; C.E., 6 février 2013, *Centre hospitalier de Châteauroux*, Req. n°344188, *Rec. Tab.*, à paraître : « *Considérant que si la subrogation investit la caisse de tous les droits et actions du subrogeant, elle ne lui confère que les droits et actions qui appartenaient à ce dernier, dans les limites dans lesquelles il pouvait les exercer ; qu'il en résulte que les effets susceptibles de s'attacher quant au cours de la prescription quadriennale à un acte accompli par l'assuré peuvent être valablement invoqués par la caisse de sécurité sociale et qu'à l'inverse la caisse peut se voir opposer par le tiers responsable du dommage tous les moyens d'exception ou de défense dont il dispose à l'égard de la victime ainsi que les actes qu'il lui a valablement opposés* ». Voir sur ce point, R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p., spéc. p. 335-337.

abstenu d'introduire un recours indemnitaire ». Dès lors, « *la circonstance que la victime ne puisse agir est par conséquent sans effet, par elle-même, sur le cours de la prescription susceptible d'être opposée aux créances que la caisse détient par subrogation* ». Simplement, en raison de l'effet relatif des contrats, la transaction auquel le tiers payeur n'a pas été partie ne lui est pas opposable et ne lui interdit pas d'agir aux fins de remboursement des dépenses exposées.

848. Une réflexion générale sur la prescription extinctive permettrait de prendre en compte de manière globale ces modes de règlements alternatifs des litiges et de conférer un effet suspensif à la médiation et à la conciliation, dès lors que les matières administratives permettent leur utilisation. Les termes de l'article 2238 du Code civil pourraient ainsi faire l'objet d'une transposition en droit public. A tout le moins, en l'absence d'intervention législative, et si tant est que le juge administratif continue à utiliser le Code civil après 2008, les dispositions civiles permettraient de combler les lacunes des textes spéciaux²¹¹⁹.

849. Plus largement, les causes de suspension de la prescription mériteraient d'être assouplies. L'adage *contra non valentem* pourrait ainsi faire l'objet d'une interprétation moins rigoriste de la part du juge administratif pour améliorer la position du créancier de l'administration, dont l'ignorance résulte parfois des fautes de cette dernière. En outre, la généralisation d'une cause de suspension résultant de la mise en œuvre d'un mode alternatif de règlement des litiges participerait à la promotion et donc à une plus grande utilisation de ces techniques de traitement non juridictionnel des conflits, bénéfiques au désengorgement des juridictions. Il semble que le législateur, aidé en cela par le juge, ait préféré développer les causes d'interruption, dont l'effet sur le cours de la prescription est plus efficace pour faire obstacle à son acquisition.

§ 2 – L'extension des causes d'interruption

850. L'interruption de la prescription résulte d'évènements faisant cesser temporairement la situation de fait contraire au droit. Autrement dit, le cours du délai est interrompu en raison de la révélation de l'existence d'une obligation litigieuse. Le délai déjà écoulé sera complètement

²¹¹⁹ Voir, en ce sens, R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, Dalloz, coll. Praxis, Paris, 2012, 5^{ème} éd., 1288 p., p. 235.

effacé et un nouveau délai, d'une durée identique à celui initialement applicable, recommence à courir à la fin de la cause d'interruption.

851. Cette altération du cours du délai peut émaner d'actes pris par le créancier cherchant à faire reconnaître son droit aussi bien que d'un comportement du débiteur signifiant que celui-ci a connaissance de l'obligation à exécuter. Le droit privé traite ces hypothèses de manière différenciée en encadrant plus strictement les causes interruptives émanant du créancier que celles provoquées par le débiteur. L'analyse des causes interruptives de prescription en droit public conduit à un constat partiellement divergent. Le législateur a adopté une approche plus souple du régime de l'interruption de la prescription en poursuivant conjointement le bon recouvrement des créances publiques (A) et la protection du particulier dans le cadre des dettes publiques (B).

A. L'EXTENSION DES CAUSES D'INTERRUPTION DE LA PRESCRIPTION DES CREANCES PUBLIQUES

852. L'interruption de la prescription des créances publiques au profit de l'administration est largement facilitée en raison des prérogatives de puissance publique attachées à sa qualité de créancier (1). Mais la prescription courant contre l'administration pourra également être interrompue si le débiteur manifeste, par son comportement, la reconnaissance d'une créance litigieuse (2).

1. Une interruption facilitée par les prérogatives de puissance publique de l'administration créancière

853. Par comparaison avec la situation du créancier privé, le nombre d'actes susceptibles d'interrompre la prescription courant contre l'administration est plus important (a). Néanmoins, ces actes administratifs sont susceptibles d'être annulés plus facilement en raison des règles de légalité administrative (b).

a) La diversité des actes interruptifs de prescription

854. Les causes d'interruption résultant d'une demande en paiement (i), ainsi que celles consécutives à l'émission d'un acte d'exécution forcée (ii) sont plus nombreuses en raison des prérogatives exorbitantes dont dispose la personne publique en matière financière.

i) *L'interruption de la prescription par une demande en paiement*

855. La demande en paiement peut, comme en droit privé, résulter d'une action en justice. Néanmoins, son utilisation est limitée pour le recouvrement des créances de l'administration. En effet, le droit des créances publiques, domaine de prédilection de l'exorbitance du droit public, impose à l'administration de prendre un titre exécutoire par lequel elle constate, liquide et ordonne le paiement de sa créance²¹²⁰. Les personnes publiques peuvent exceptionnellement y déroger dans trois hypothèses. Tout d'abord, les établissements publics industriels et commerciaux dotés d'un comptable public ne sont pas tenus d'exercer cette prérogative de puissance publique. Dans le cadre de leurs relations commerciales, ils disposent d'une option entre cette voie spécifiquement administrative et la faculté de saisir le juge pour obtenir le paiement de leur créance. Ensuite, en matière contractuelle, l'administration peut renoncer au titre exécutoire et demander au juge de prononcer des condamnations pécuniaires²¹²¹. Selon R. Chapus, cette dérogation jurisprudentielle se justifie par le fait « *que le recours par l'administration au procédé contractuel est considéré comme justifiant qu'elle renonce, en matière de contentieux pécuniaires, à user d'une prérogative dont ses cocontractants ne disposent pas* »²¹²². Enfin, lorsqu'une personne publique détient une créance sur une autre personne publique, elle dispose de la même option : saisir le juge ou émettre un titre exécutoire²¹²³. Dans toutes ces hypothèses, la saisine du juge entraîne l'interruption de la prescription. Les règles de cette interruption sont gouvernées par celles du

²¹²⁰ C.E., 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure, Rec.*, p. 583 ; S., 1915, III, p. 39, note M. Hauriou. Voir spécifiquement en matière pécuniaire, C.E., 18 mai 1984, *Laulaney ; Dr. adm.*, 1984, n°6, comm. 267 ; C.E., 27 octobre 2010, *Georges, Rec.*, p. 423.

²¹²¹ C.E., Sect., 5 novembre 1982, *Société Propétrol, Rec.*, p. 380 ; A.J.D.A., 1983, p. 259, concl. D. Labetoulle.

²¹²² R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13^{ème} éd., 1540 p., spéc. p. 394.

²¹²³ C.E., 11 mai 2009, *Ville de Toulouse, Rec.*, p. 190 ; B.J.C.L., 2009, n°66, p. 399, concl. B. Dacosta : « *La ville [...] n'était pas tenue de faire précéder une telle demande par l'émission d'un état exécutoire à l'encontre de l'Etat, faute de pouvoir contraindre ce dernier* » ; C.E., 31 mai 2010, *Communauté d'agglomération de Vichy-Val d'Allier, Rec.*, p. 173 ; A.J.D.A., 2010, p. 1117, obs. S. Brondel.

Code civil²¹²⁴. En dehors de ces cas figure, l'émission d'un titre exécutoire est obligatoire. A l'occasion de l'élaboration de cet acte, l'administration dispose déjà de plusieurs moyens pour interrompre le délai de prescription²¹²⁵.

856. Les titres exécutoires émis pour le recouvrement d'une créance ordinaire relèvent de deux catégories. La première renvoie aux ordres de versement (exigeant le paiement d'une créance) ou aux ordres de reversement (intimant de restituer un trop-perçu versé au débiteur). Ces actes sont destinés à recouvrer des créances publiques détenues par un débiteur quelconque de l'administration. Initialement, le Conseil d'Etat leur avait dénié la nature d'acte administratif susceptible de recours, avant d'opérer un revirement de jurisprudence dans l'arrêt *de Franqueville*²¹²⁶. Bien que décisives, les ordres de versement et de reversement n'en devenaient pas pour autant exécutoires²¹²⁷, l'ordonnateur devant émettre un état exécutoire pour qu'ils puissent donner lieu à exécution forcée. Toutefois, « *la notification d'un ordre de versement doit être regardée comme ayant pour effet d'interrompre la prescription* »²¹²⁸. Cette jurisprudence a perdu de sa portée depuis le décret du 29 décembre 1992 qui a rendu ces actes automatiquement exécutoires sans qu'il soit besoin d'adopter un état exécutoire²¹²⁹. Ils produisent désormais l'effet interruptif spécifique conféré aux titres exécutoires²¹³⁰.

857. En revanche, l'ordre de versement conserve un effet sur la prescription en ce qui concerne les arrêtés de débet, deuxième catégorie de titres exécutoires, dont le champ

²¹²⁴ Article 2241 du Code civil : « *La demande en justice, même en référé, interrompt le délai de prescription ainsi que le délai de forclusion. Il en est de même lorsqu'elle est portée devant une juridiction incompétente ou lorsque l'acte de saisine de la juridiction est annulé par l'effet d'un vice de procédure* » ; article 2242 du Code civil : « *L'interruption résultant de la demande en justice produit ses effets jusqu'à l'extinction de l'instance* » ; article 2243 du Code civil : « *L'interruption est non avenue si le demandeur se désiste de sa demande ou laisse périmer l'instance, ou si sa demande est définitivement rejetée* ».

²¹²⁵ Article 98 de la loi n°92-1476 du 31 décembre 1992, *Loi de finances rectificative pour 1992*, J.O.R.F. du 4 janvier 1993, p. 176 : « *Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir* ». Voir aujourd'hui article L. 252 A Livre des procédures fiscales.

²¹²⁶ C.E., Sect., 11 janvier 1957, *de Franqueville*, Rec., p. 26 ; D., 1957, p. 93, concl. F. Gazier.

²¹²⁷ Voir sur ce point, P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière », R.F.D.A., 1987, pp. 131-147 et pp. 315-330.

²¹²⁸ C.E., Sect., 13 décembre 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, Rec., p. 1186.

²¹²⁹ Voir l'article L. 252 A du Livre des procédures fiscales et l'article 28 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Voir sur ce point, X. Vandendriessche et M. Lascombe, « Commentaire du décret n°92-1396 du 29 décembre 1992 », A.J.D.A., 1992, chron., p. 357. Voir également, S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2001, 538 p., spéc. pp. 371-377 et pp. 386-399.

²¹³⁰ Voir *infra* n°856-860.

d'application est cependant plus limité. Ils ne concernent en effet que les seules créances de l'Etat contre les détenteurs de deniers publics (les entrepreneurs, fournisseur ou soumissionnaire de marchés publics), les comptables publics ou toute personne tenue de rendre des comptes soit de l'emploi d'une avance reçue, soit de recettes destinées à un organisme public²¹³¹. Avant d'émettre l'arrêté de débet, exécutoire par provision²¹³², l'ordonnateur établit un ordre de versement qui entraîne l'interruption de la prescription²¹³³.

858. Deux autres catégories de titres exécutoires concernent les créances fiscales. Ceux-ci sont émis au terme d'une procédure d'établissement de l'imposition variable selon la nature de celle-ci²¹³⁴. Certains impôts sont ainsi établis par voie de rôle (impôt sur le revenu, taxe d'habitation et taxe foncière) liquidant la dette fiscale du contribuable et devenant exécutoire après homologation des services fiscaux. Si l'administration a commis une erreur ou une omission à l'occasion de l'édiction du rôle – par exemple en raison par exemple du caractère erroné des informations fournies par le contribuable dans sa déclaration d'impôt sur le revenu – elle pourra exercer son pouvoir de rectification se concluant par l'émission d'un nouveau rôle faisant suite à une proposition de rectification. Les autres impositions (impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, droits de timbre et d'enregistrement), obligent au contraire le contribuable, en plus d'établir l'assiette de son impôt, à auto-liquider sa dette et s'en acquitter spontanément. En cas d'erreur, voire de non accomplissement de ces obligations, l'administration pourra émettre un avis de mise en recouvrement afin de rappeler le contribuable à ses devoirs fiscaux. Dans le cadre de l'élaboration de ces titres de rectification, l'administration interrompt les délais de reprise par l'envoi au contribuable d'une simple proposition de rectification des bases d'imposition. La notification de cette proposition de rectification efface le délai déjà écoulé et ouvre un délai d'une durée identique à celle originellement applicable à l'imposition en cause²¹³⁵. Or, « *l'appréciation de cette cause d'interruption largement comprise par la jurisprudence confère à l'administration une grande latitude d'action* »²¹³⁶ pour modifier le cours des délais de reprise. En effet, le juge ne vérifie pas la pertinence des motifs de rectification de la proposition, et autorise en quelque

²¹³¹ Article 112 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

²¹³² Article 122 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, préc., pp. 377-386.

²¹³³ C.E., 28 décembre 2012, *Jean-Louis A.*, Req. n°352316, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 777.

²¹³⁴ Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 219.

²¹³⁵ Article L. 189 du Livre des procédures fiscales. Voir C.E., 27 fév. 1985, n°92483, *R.J.F.*, 4/85, n°283.

²¹³⁶ J.-J. Bienvendu et T. Lambert, *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2010, 4^{ème} éd., 470 p., spéc. pp. 50-51.

sorte des interruptions dilatoires, à tout le moins conservatoires²¹³⁷. L'administration fiscale émettra un acte interruptif dont les motifs pourront être changés grâce à la faculté jurisprudentielle de substituer tout motif d'un acte d'imposition illégal pour respecter l'application de la loi fiscale²¹³⁸.

859. Si les titres exécutoires sont de formes diverses, leur effet sur le délai de prescription est identique. Non seulement ils entraînent son interruption, mais ils substituent un délai de prescription encadrant le recouvrement de la créance d'une durée distincte de celle du délai de prescription de son établissement. Or, si l'on s'en tient à l'article 2231 du Code civil, « *l'interruption efface le délai de prescription acquis. Elle fait courir un nouveau délai de même durée que l'ancien* ». C'est la raison pour laquelle le titre exécutoire ne peut être assimilé à une simple action en justice. En effet, le nouveau délai n'est pas celui originellement applicable à l'obligation. Il lui est substitué un délai encadrant l'exécution forcée de la créance dont la durée est de quatre ans ou cinq ans (trente ans avant 2008) selon la nature de la créance et la qualité du créancier public²¹³⁹. De ce point de vue, le titre exécutoire est matériellement plus proche d'un acte juridictionnel²¹⁴⁰ et produit les mêmes effets que ce dernier sur le cours de la prescription. Avant la réforme de 2008, la jurisprudence judiciaire appliquait le délai de prescription trentenaire au titre juridictionnel²¹⁴¹, quel que soit le délai de prescription de l'obligation constatée par voie exécutoire. Cette solution, maladroitement²¹⁴² dénommée « *interversión des prescriptions* »²¹⁴³, a été conservée par le législateur lors de la réforme du printemps 2008 bien que le délai de prescription ait été ramené à dix ans²¹⁴⁴. L'article 3 alinéa 4 de la loi du 9 juillet 1991 dispose que l'exécution des jugements administratifs ou judiciaires « *ne peut être poursuivie que pendant dix ans, sauf si les actions en recouvrement des créances qui y sont constatées se prescrivent par un délai plus long* »²¹⁴⁵. En se substituant à l'action en justice, le

²¹³⁷ *Ibidem*.

²¹³⁸ Voir par exemple, C.E., 26 octobre 2001, *Société Darty, Rec.*, p. 511.

²¹³⁹ Voir *supra* n°639-642.

²¹⁴⁰ Pour un résumé des différentes conceptions de l'acte juridictionnel, voir R. Bonnard, « La conception matérielle de la fonction juridictionnelle », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Sirey, Paris, 1933, rééd., E. Duchemin, Paris, 1977, pp. 4-29.

²¹⁴¹ C. cass., civ., 23 juillet 1934, *D.*, 1934, p. 457.

²¹⁴² Voir la critique de A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 344.

²¹⁴³ Voir R. Libchaber, « Le point sur l'interversión des prescriptions en cas de condamnation en justice », *D.*, 2006, pp. 254-259 ; A. Viandier, « Les modes d'interversión des prescriptions libératoires », *J.C.P. G.*, 1978, I, 2885 ; R. Meurisse, « La prescription d'une condamnation résultant du jugement », *J.C.P.*, 1961, I, 1665.

²¹⁴⁴ Voir E. Agostini, « Interversión des prescriptions et réforme de la prescription », *D.*, 2010, pp. 2465-2467.

²¹⁴⁵ Article 3-1 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, *J.O.R.F.* du 14 juillet 1991, p. 9228.

titre autorise l'administration à réaliser elle-même l'opération relevant normalement de la compétence juridictionnelle. En procédant à la constatation de sa créance, en la liquidant et en ordonnant son paiement, elle opère la même analyse que celle effectuée par la juridiction statuant sur le bien-fondé d'une créance²¹⁴⁶.

860. La jurisprudence administrative a tiré les conséquences de cette assimilation sur les effets de la prescription. Ainsi, « *l'avis de mise en recouvrement, titre exécutoire authentifiant la créance de l'administration [...], d'une part, interrompt la prescription de l'action en répétition et, d'autre part, ouvre le délai de la prescription de l'action en recouvrement pour les sommes qui sont énoncées sur ce titre* »²¹⁴⁷. La position du juge a été encore plus explicite à propos des anciens états exécutoires. Dans un arrêt de principe *ministre de Cochinchine* du 13 décembre 1935, la Haute juridiction a affirmé, par un considérant quasi-doctrinal, « *que le législateur a entendu dispenser les autorités administratives de l'obligation où elle se trouvaient, avant le vote de la loi, en ce qui concerne les recettes ne comportant pas un mode spécial de recouvrement, d'assigner en justice les débiteurs de l'Etat pour obtenir à leur égard un jugement de condamnation* ». Le juge relève que le législateur « *a conféré aux ministres la prérogative exorbitante du droit commun d'établir des ordres de versement ayant force exécutoire par eux-mêmes, sans aucune intervention des juridictions* ». Ainsi, « *les états exécutoires ne sauraient être assimilés à de simples actes interruptifs, tels qu'un commandement, après lesquels la prescription annulée reprend son cours et s'accomplit en l'absence de poursuite exercée pendant le délai fixé par la loi* ». Dès lors, « *la créance de l'Etat, lorsqu'elle a fait l'objet en temps utile d'un état exécutoire en vertu de l'article 54 de la loi du 13 avril 1984, ne peut plus être atteinte que par la prescription trentenaire* »²¹⁴⁸. Cette décision a pu faire l'objet de critiques²¹⁴⁹ dans la mesure où cette prérogative de puissance publique n'est pas, malgré ses effets, l'équivalent d'un acte juridictionnel. En particulier, elle n'offre pas au débiteur les garanties procédurales et d'indépendance de la juridiction. Sur le plan des principes, cette particularité du titre exécutoire sur le cours de la prescription se justifie toutefois dans la mesure où une telle prérogative de puissance publique est précisément conférée à l'administration pour poursuivre efficacement et rapidement le

²¹⁴⁶ Voir P. Jourdain, « La date de naissance des créances d'indemnisation », *L.P.A.*, 9 novembre 2004, n°224, n° spécial, pp. 49-55.

²¹⁴⁷ C.E., 19 décembre 2008, *S.A.R.L. Gallois Electricité industrielle*, Req. n°284064.

²¹⁴⁸ C.E., Sect., 13 décembre 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, préc. De la même manière, l'émission du titre exécutoire interrompt le délai quadriennale de la prescription des dettes publiques, voir C.E. 23 janvier 1953, *O.P.H.L.M. de Paris, Rec.*, p. 33.

²¹⁴⁹ Voir D. Galati, « Le recouvrement des créances non fiscales et non domaniales des personnes publiques », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 121-131, spéc. pp. 122-123.

recouvrement de ses créances publiques. Lorsque le titre exécutoire est émis par une personne publique à l'encontre d'une autre personne publique, il produit le même effet interruptif sur la prescription quadriennale et fait courir un nouveau délai²¹⁵⁰.

ii) *L'interruption de la prescription par la notification d'un acte d'exécution forcée*

861. Le titre exécutoire constitue le dernier acte de la phase administrative du recouvrement des créances et le premier de la phase strictement comptable. Une fois émis par l'ordonnateur, il appartient au comptable public d'en poursuivre le recouvrement dans un délai le plus souvent quadriennal ou, plus exceptionnellement, trentenaire²¹⁵¹, interrompu par tout acte d'exécution forcée pris contre le débiteur²¹⁵². L'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales dispose ainsi que la prescription est interrompue « *par tout acte interruptif de la prescription* ». Cette mention figurait également à l'ancien article L. 275 du Livre des procédures fiscales. Malgré sa suppression par la loi du 29 décembre 2010, le juge fiscal devrait continuer à faire application de ces causes interruptives du droit privé²¹⁵³. Il faut alors se référer à l'article 2244 du Code civil selon lequel sont interruptifs « *les actes d'exécution forcés* », ce qui se limite *a priori* au commandement de payer et aux saisies. Mais le droit des créances publiques confère au comptable des prérogatives exorbitantes pour parvenir au recouvrement forcé. Une fois n'est pas coutume, la matière est ici unifiée, le recouvrement des créances ordinaires pouvant être effectué selon les formes et procédures du droit fiscal, ce qui signifie que le comptable pourra avoir recours, soit aux voies de droit commun d'exécution forcée prévues par le Code des procédures civiles d'exécution, soit aux procédures spécifiques du droit financier²¹⁵⁴.

862. Depuis l'unification des procédures de recouvrement²¹⁵⁵, le choix de recourir aux poursuites prévues par les voies d'exécution privées impose au comptable d'entamer la

²¹⁵⁰ C.E., 30 mars 1962, *ministre des finances c/ Cie l'Urbaine et la Seine et la ville de Bordeaux, Rec.*, p. 235.

²¹⁵¹ L'article 28 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 dispose que « *le comptable public muni d'un titre exécutoire peut poursuivre l'exécution forcée de la créance correspondante auprès du redevable dans les conditions propres à chaque mesure d'exécution. Le cas échéant, il peut également poursuivre l'exécution forcée de la créance sur la base de l'un ou l'autre des titres exécutoires énumérés par l'article L. 111-3 du Code des procédures civiles d'exécution* ».

²¹⁵² Voir, par exemple, article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales.

²¹⁵³ Voir *supra* n°657-658.

²¹⁵⁴ Article 28 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, préc.

²¹⁵⁵ Unification opérée suite à la fusion de la D.G.I. et de la D.G.C.P. au sein de la D.G.F.I.P., par l'article 55 de la loi n°2010-1658 *de finances rectificative du 29 décembre 2010, J.O.R.F.* du 30 décembre 2010, p. 23127, le décret n°2011-1303 du 14 octobre 2011 *portant modification de certaines dispositions relatives aux procédures*

procédure par une mise en demeure provoquant l'interruption de la prescription²¹⁵⁶. En principe et au regard du Code civil, la simple mise en demeure n'est pas suffisante pour interrompre la prescription, Il semble donc qu'il y ait ici une originalité facilitant l'interruption de la prescription des créances publiques, par rapport au droit privé. En réalité, cet acte de procédure a été substitué au commandement que devait prendre le comptable pour mettre en demeure le débiteur de payer, après avoir envoyé une lettre de rappel²¹⁵⁷. L'effet interruptif conféré à la mise en demeure dans le cadre du recouvrement des créances publiques n'est pas aussi original qu'il n'y paraît. Le comptable n'a pas à recourir à un commandement de payer, entendu comme « *l'acte d'huissier de justice précédant une saisie de caractère exécutoire qui met le débiteur en demeure d'exécuter les obligations résultant du titre en vertu duquel l'acte est signifié* »²¹⁵⁸. La mise en demeure s'y substitue et n'a pas à suivre les formes applicables aux commandements notifiés par voie d'huissier. Au terme d'un délai de trente jours après son émission, le comptable pourra recourir aux voies d'exécution de droit commun et en particulier aux différentes saisies prévues par la loi du 9 juillet 1991²¹⁵⁹ et désormais codifiées dans le Code des procédures civiles d'exécution²¹⁶⁰. En application de ces règles, l'ensemble des saisies exercées par le comptable auront également pour effet d'interrompre la prescription.

863. Une solution plus expéditive s'offre néanmoins au comptable. Il peut émettre un avis à tiers détenteur pour recouvrer les créances fiscales²¹⁶¹. A l'égard des créances ordinaires, cette procédure porte le nom d'opposition à tiers détenteur. Ces actes permettent « *à la collectivité locale d'immobiliser des fonds appartenant à son débiteur qui se trouvent entre les mains d'un tiers qui les détient : établissements financiers, employeur, etc.* »²¹⁶². Leur efficacité réside dans le fait qu'ils sont notifiés directement au tiers, sans recours préalable à un juge ou à un

de recouvrement mises en œuvre par la direction générale des finances publiques, J.O.R.F. du 15 octobre 2011, p. 17415, et le décret n°2011-2036 du 29 décembre 2011 pris en application de l'article 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et relatif aux modalités de recouvrement des produits locaux, J.O.R.F. du 30 décembre 2011, p. 22857.

²¹⁵⁶ Article L. 257-0 A, alinéa 3 du Livre des procédures fiscales.

²¹⁵⁷ Celle-ci persiste pour les créances publiques ordinaires d'un montant inférieur à 15 000 euros. Sur ce point, voir A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013, n°79.

²¹⁵⁸ « Commandement », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2011, 9^{ème} éd., 1095 p., spéc. p. 194.

²¹⁵⁹ Loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, *J.O.R.F.* du 14 juillet 1991, p. 9228.

²¹⁶⁰ Ordonnance n°2011-1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution, *J.O.R.F.* du 20 décembre 2011, p. 21464.

²¹⁶¹ Article L. 262 du Livre des procédures fiscales.

²¹⁶² A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », préc., n°90.

huissier, ni mise en demeure, et cette émission suffit à interrompre la prescription de l'action en recouvrement²¹⁶³. Mais, afin de renforcer les droits du débiteur, le Conseil d'Etat a imposé « *qu'un avis à tiers détenteur ne peut interrompre la prescription qu'à la condition d'avoir été régulièrement notifié tant au tiers détenteur qu'au redevable concerné* »²¹⁶⁴. Alors que la notification est en principe une simple condition d'opposabilité d'un acte pour faire courir les délais de recours, elle devient ici une condition de la régularité de l'effet interruptif de la prescription.

864. Il convient enfin de mentionner l'hypothèse particulière où une personne publique est créancière d'une autre personne publique. L'insaisissabilité de leurs biens interdit que les procédures d'exécution soient mises en œuvre contre elles²¹⁶⁵. C'est pourquoi plusieurs substituts, visant à obtenir le paiement en cas de refus de la personne publique débitrice, ont été prévus. En cas de défaillance, le comptable peut solliciter l'inscription d'office de la dépense obligatoire. En l'absence de mandatement, il peut saisir le préfet et demander le lancement de la procédure de mandatement d'office d'une dépense obligatoire. Le déclenchement de ces procédures par le comptable devrait logiquement interrompre la prescription du recouvrement de la créance.

865. La diversité des actes interruptifs, résultant en partie des prérogatives de puissance publique conférées à l'administration créancière, assure une interruption aisée de la prescription courant contre cette dernière. En revanche, leur édicition nécessite de respecter les règles de légalité, souvent renforcée dans ces domaines. Dès lors, le débiteur pourra efficacement obtenir l'annulation de ces actes et l'anéantissement rétroactif de l'effet interruptif de la prescription.

b) La régularité des actes interruptifs de prescription des créances publiques

866. Les actes préalablement mentionnés sont évidemment soumis à la légalité administrative dont les règles particulièrement contraignantes compensent la prérogative du titre exécutoire. Par conséquent, les moyens d'annulation sont nombreux et le débiteur obtiendra, par l'annulation rétroactive de l'acte, un anéantissement de l'effet de la

²¹⁶³ Voir par exemple, C.E., 6 juin 2007, *Pierre A.*, Req. n°282631, inédit.

²¹⁶⁴ Voir par exemple, C.E., 30 décembre 2011, *M. A.*, Req. n°311391.

²¹⁶⁵ R. Drago, « L'Etat créancier », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 76-112.

prescription. Il pourra aussi bien contester les actes préalables à l'émission du titre exécutoire, le titre lui-même, et les actes de poursuites.

867. En matière de créances ordinaires, l'annulation contentieuse d'un ordre de versement antérieur à un arrêté de débits « *a pour conséquence qu'il est réputé n'avoir jamais existé et fait, dès lors, obstacle à ce que lui soit attaché un effet interruptif de prescription* »²¹⁶⁶. La même solution s'applique aux propositions de rectification en matière fiscale. La jurisprudence reconnaît que la simple irrégularité de forme de la proposition de notification, fondée notamment sur l'exigence de motivation²¹⁶⁷, provoque son annulation et l'anéantissement rétroactif de l'interruption de la prescription²¹⁶⁸. Cependant et contrairement aux ordres de versement, la proposition de rectification est un acte insusceptible de recours²¹⁶⁹. Le contribuable devra attendre l'émission du titre exécutoire pour arguer, au soutien de son annulation, de l'irrégularité de la proposition de notification. Il y a donc un acte dont les effets sont particulièrement importants pour le débiteur mais dont la contestation juridictionnelle autonome demeure impossible.

868. De manière générale, la régularité de l'acte interruptif de prescription est fragilisée par les nombreux vices de légalité externe susceptibles d'entraîner des conséquences irrévocables pour le recouvrement des créances publiques. L'annulation rétroactive d'un acte interruptif conduit nécessairement à considérer que la prescription n'a jamais été interrompue²¹⁷⁰. Or, les courts délais de prescription étant souvent expirés au jour où le juge statue, il ne sera plus possible à l'administration de prendre un nouvel acte pour demander le paiement de la somme due. Cependant, une telle situation doit désormais être appréciée à l'aune de l'arrêt *Danthony* du 23 décembre 2011²¹⁷¹ par lequel l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat est revenue sur les conséquences d'un vice de légalité externe fondé sur la forme ou la procédure de l'acte administratif²¹⁷². Elle aménage la distinction entre vices substantiels et non substantiels pour ne prononcer l'annulation de la décision que si le vice de procédure ou de forme a exercé

²¹⁶⁶ C.E., 28 décembre 2012, *Jean-Louis C.*, Req. n°352316, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 777.

²¹⁶⁷ Article L. 57 du Livre des procédures fiscales. Voir par exemple, C.E., 10 décembre 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Société O.L.A.M.*, *Rec. Tab.*, p. 714.

²¹⁶⁸ C.E., Sect., 8 février 1991, *Lemonnier*, *Rec.*, p. 44.

²¹⁶⁹ Voir la critique de J. Lamarque, « Observations sur la nature juridique de la notification de redressement », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 681-689.

²¹⁷⁰ En ce sens, C. Landais, concl. sur C.E., Sect., 6 juillet 2012, *Labachiche*, *R.F.D.A.*, 2012, p. 922.

²¹⁷¹ C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *Rec.*, p. 649 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd, n°118.

²¹⁷² Ce qui avait incité le rapporteur à proposer au Conseil d'Etat de ne pas soulever la question de prescription et de résoudre l'affaire par la voie d'un moyen inopérant.

« une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ». Le Conseil d'Etat procède de ce fait à une atténuation d'un formalisme considéré comme trop rigoriste par certains auteurs²¹⁷³.

869. Quelques mois plus tard, dans un arrêt *Meyer* du 16 avril 2012, la Section du contentieux a en partie transposé cette jurisprudence au contentieux du titre exécutoire en matière fiscale²¹⁷⁴. La formule paraît toutefois plus restrictive en précisant que l'irrégularité « demeure sans conséquence sur le bien-fondé de l'imposition s'il est établi que, n'ayant privé le contribuable d'aucune garantie, elle n'a pas pu avoir d'influence sur la décision de redressement ». L'annulation de la rectification est donc limitée à la privation d'une garantie²¹⁷⁵. Selon M. Collet, cette différence avec la jurisprudence *Danthony* repose sur l'idée que « le droit de reprise de l'Administration est en effet enserré dans des délais extrêmement rigoureux qui, dans l'immense majorité des cas, interdisent aux agents de revenir à la charge après l'annulation juridictionnelle d'une procédure de contrôle et de redressement, alors même que l'impôt semblait dû, au regard des règles d'assiette »²¹⁷⁶. Cette remarque peut aisément être étendue à l'ensemble des actes interruptifs des créances publiques. Si l'application du délai trentenaire à l'établissement des créances ordinaires mettait l'administration à l'abri de ces risques, la substitution du délai quinquennal, repris par le juge administratif après la réforme de la prescription du printemps 2008, engendrera des conséquences identiques à celles de la matière fiscale. Il en va de même pour la plupart des actes de recouvrement forcé dont l'édiction est enserrée dans un délai de quatre ans. Dans le contentieux pécuniaire ordinaire, le juge administratif devrait dès lors adapter la jurisprudence *Danthony* aux contraintes des courtes prescriptions en retenant une interprétation plus restrictive, à l'image de celle de l'arrêt *Meyer*.

870. Au regard de ces jurisprudences, faut-il en conclure que l'annulation des actes interruptifs, et consécutivement l'anéantissement de l'interruption de la prescription, sera plus difficile à obtenir pour le débiteur ? On peut raisonnablement en douter. En effet, en matière pécuniaire, les principaux motifs d'annulation sont fondés sur les garanties de forme

²¹⁷³ D. Labetoulle, « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo. Terres du droit*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 479-488.

²¹⁷⁴ C.E., Sect., 16 avril 2012, *Meyer*, *Rec.*, p 149 ; *J.C.P. G.*, 2012, 687, note M. Collet ; *Dr. fisc.*, n°27, 2012, comm. 366, concl. D. Hedary et note O. Fouquet.

²¹⁷⁵ D. Hedary, concl. sur C.E., Sect., 16 avril 2012, *Meyer*, préc.

²¹⁷⁶ M. Collet, note sous C.E., Sect., 16 avril 2012, *Meyer*, préc.

accordées à l'administré²¹⁷⁷ à l'image de l'obligation de faire figurer les bases de la liquidation, qui s'apparente à une forme de motivation, autrefois considérée comme une formalité substantielle exigée à peine de nullité²¹⁷⁸. Il y a fort à parier qu'au regard de la protection qu'elle accorde au débiteur, cette situation perdurera sous l'empire des jurisprudences *Danthony/Meyer*.

871. La prescription de l'interruption des créances publiques demeure donc facilitée par les prérogatives de puissance publique de l'administration. Cette situation est renforcée par des dispositions législatives n'encadrant que faiblement les hypothèses dans lesquelles le comportement d'un débiteur est assimilé à une reconnaissance de dette. Le juge a cependant fixé des garanties minimales au profit du particulier.

2. Une interruption facilitée par l'absence de formalisme des actes d'interruption du débiteur de l'administration

872. Par souci d'équilibre avec les prérogatives dont dispose l'administration créancière, on aurait pu imaginer que le législateur enserrerait les actes valant reconnaissance de dette du débiteur de l'administration dans un formalisme plus strict que celui du Code civil. Afin de pouvoir établir la comparaison, il convient de se référer à l'actuel article 2240 de ce Code. Celui-ci dispose que « *la reconnaissance par le débiteur du droit de celui contre lequel il prescrivait interrompt le délai de prescription* ». A partir de cette formulation, le juge judiciaire considère qu'une reconnaissance de dette peut être expresse ou tacite.

873. Cette appréciation souple a été reprise au bénéfice de l'administration puisque les conditions de la reconnaissance de dette emportant interruption de la prescription ne sont pas plus exigeantes qu'en droit privé. Le juge administratif veille cependant à ce que le comportement du débiteur ne soit pas équivoque. Appliquant les dispositions du Code civil aux créances publiques ordinaires, il a ainsi exigé que l'administration apporte la preuve de la reconnaissance tacite de son débiteur²¹⁷⁹. On retrouve la même attitude vigilante du juge à propos de la reconnaissance des créances fiscales. L'article 189 du Livre des procédures fiscales prévoit ainsi que la prescription est interrompue par « [...] *tout acte comportant*

²¹⁷⁷ Sur ce point, voir X. Domino et A. Bretonneau, « Jurisprudence *Danthony* : bilan après 18 mois », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1733-1737.

²¹⁷⁸ Par exemple, C.E., 15 juin 2001, *Courbois*, Req. n°210315, inédit.

²¹⁷⁹ C.E., Sect., 12 novembre 1937, *Candille*, *Rec.*, p. 925.

reconnaissance de la part des contribuables et par tous les autres actes interruptifs de droit commun ». Comme la loi ne détermine pas précisément les cas de reconnaissance de dette, le juge s'avère particulièrement attentif au comportement du contribuable et essaie de le protéger. Le Conseil d'Etat rappelle fréquemment « *qu'un acte d'un contribuable ne peut être regardé comme comportant reconnaissance de sa dette fiscale et comme ayant, par suite, un effet interruptif de prescription que s'il s'agit d'un acte ou d'une démarche par lesquels le redevable, postérieurement, le cas échéant, au délai légal de déclaration et spontanément ou en réponse à une demande régulière de l'administration, se réfère clairement à une créance fiscale définie par sa nature, son montant et l'identité de son créancier* »²¹⁸⁰.

874. Cette logique prévaut également à l'égard de l'interruption de la prescription de l'action en recouvrement des créances fiscales. Jusqu'en 2010, l'article 274 du Livre des procédures fiscales prévoyait que « *le délai de quatre ans mentionné au premier alinéa, par lequel se prescrit l'action en vue du recouvrement, est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des contribuables et par tous autres actes interruptifs de la prescription* ». Il résultait de l'interprétation de cette disposition que « *la reconnaissance de dette interruptive de la prescription ne peut résulter que d'un acte ou d'une démarche par lequel le redevable se réfère clairement à une créance définie par sa nature, son montant et l'identité du créancier* »²¹⁸¹. Bien que l'alinéa 2 de l'article précité, mentionnant les causes d'interruption de la prescription de l'action en recouvrement, ait été supprimé par la loi de finances rectificative pour 2010²¹⁸², on est autorisé à penser que le juge continuera à se référer aux actes interruptifs du droit civil, et en particulier à la reconnaissance de dette. Cette cause d'interruption est d'ailleurs toujours mentionnée pour la prescription des créances des collectivités locales²¹⁸³.

²¹⁸⁰ C.E., 17 mai 2013, *M. B.*, 17 mai 2013, Req. n°348135, *Rec. Tab.*, à paraître. Sur l'accomplissement spontané des actes valant reconnaissance de dettes du contribuable ou en réponse à une demande régulière de l'administration, voir C.E., 9 février 2000, *S.A. Secap*, *Rec. Tab.*, p. 931. Sur la référence claire à une créance définie par sa nature, son montant et l'identité de son créancier, voir C.E., 26 juillet 2007, *Société Agostini N. et Compagnie*, *Rec. Tab.*, p. 782 ; C.E., 21 décembre 2007, *Genin*, *Rec. Tab.*, p. 785.

²¹⁸¹ C.E., 7 septembre 2009, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Babliotte*, *Rec. Tab.*, p. 698 ; *R.J.F.*, 12/09, n°1162 ; C.E., 23 juillet 2010, *M. A.*, Req. n°311857, inédit.

²¹⁸² Voir l'article 55 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 *loi de finances rectificative pour 2010*, *J.O.R.F.* du 30 décembre 2010, p. 23127.

²¹⁸³ Article L. 1617-5, alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales : « *Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription* ».

875. Les différentes prérogatives dont dispose l'administration pour établir sa créance et, le cas échéant, pour en poursuivre le recouvrement forcé, influent inmanquablement sur la possibilité d'interrompre la prescription qui s'avère plus simple que celle d'un créancier ordinaire. Si l'interruption de la prescription des créances publiques confère à l'administration un certain nombre d'avantages à l'administration, la situation est radicalement inverse dans le domaine des dettes publiques, lui imposant plusieurs sujétions.

B. L'EXTENSION DES CAUSES D'INTERRUPTION DE LA PRESCRIPTION DES DETTES PUBLIQUES

876. A l'instar des créances publiques, le régime d'interruption des délais de prescription des dettes publiques connaît une certaine souplesse. Le législateur a entendu non seulement faciliter l'interruption des prescriptions courant contre les créanciers de l'administration (1), mais il est également intervenu pour renforcer le devoir qu'a l'administration d'honorer ses dettes, en retenant une approche particulièrement souple des comportements de l'administration débitrice valant interruption de la prescription (2).

1. Une interruption facilitée par l'élargissement des actes interruptifs du créancier de l'administration

877. Le créancier de l'administration pourra assez simplement interrompre le cours du délai de prescription. Il peut évidemment, de manière classique, intenter une action en justice contre l'administration, action largement entendue par les textes et la jurisprudence (a). Plus originales sont les dispositions spéciales prévoyant qu'une simple demande faite à l'administration peut suffire à interrompre la prescription (b).

a) L'élargissement des actions en justice interruptives de prescription

878. Les actions en justice sont la cause la plus fréquente d'interruption de la prescription. Par cet acte, le créancier cherche à faire reconnaître son droit par la voie juridictionnelle, rompant temporairement la situation de fait contraire au droit. Le Code civil prévoit ainsi que

« la demande en justice, même en référé, interrompt le délai de prescription [...et] il en est de même lorsqu'elle est portée devant une juridiction incompétente »²¹⁸⁴.

879. Le législateur a cependant été plus favorable à l'égard du créancier de l'administration en prévoyant, à travers les dispositions de la prescription quadriennale, des conditions plus souples que celles prévues en droit privé. L'article 2 alinéa 3 de la loi du 31 décembre 1968 dispose que la prescription est interrompue par « tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ». Une analyse succincte²¹⁸⁵ de cette disposition permettra de constater l'originalité de cette cause interruptive dont les conditions de mise en œuvre protègent les droits des créanciers de l'administration, y compris ceux qui s'avèrent « peu férus de procédure »²¹⁸⁶.

880. En premier lieu, en utilisant le terme recours sans plus de précision, la loi permet de conférer un effet interruptif aux recours au fond comme aux procédures d'urgence. Ainsi, la demande de constat d'urgence²¹⁸⁷, désormais référé-constat, ou le référé provision²¹⁸⁸ interrompent la prescription. Il faudra toutefois que l'objet du recours porte sur la créance, ce qui n'est pas le cas, par exemple, d'un « recours en manquement, qui ne tend pas à la réparation des dommages causés par une collectivité publique et n'est pas relatif à l'existence, au montant ou paiement d'une créance que pourrait détenir un particulier sur l'Etat »²¹⁸⁹.

881. En revanche, l'auteur du recours importe peu, la loi précisant que le recours est interruptif « quel que soit l'auteur »²¹⁹⁰. En droit privé à l'inverse, il appartient normalement au seul créancier de manifester sa volonté de recouvrer sa créance, et les actions exercées par les autres créanciers, alors même que la créance en cause serait identique, n'interrompent pas

²¹⁸⁴ Article 2241 du Code civil.

²¹⁸⁵ Pour une étude détaillée, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°502-540.

²¹⁸⁶ M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616, spéc. p. 582.

²¹⁸⁷ C.E., 8 décembre 2005, *Société Sogéa*, *Rec. Tab.*, p. 434.

²¹⁸⁸ C.E., Sect., 25 juin 2004, *Société Philippe Filippini*, *Rec.*, p. 271.

²¹⁸⁹ C.A.A. Paris, 27 novembre 2012, *Willis*, Req. n°11PA00837, inédit ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 269.

²¹⁹⁰ La loi revient sur ce point sur la jurisprudence établie à propos de la déchéance quadriennale. Selon l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831, le recours devant le Conseil d'Etat interrompait le cours de la déchéance. Si le juge administratif avait adapté la formule à la réforme du contentieux de 1953 instaurant les tribunaux administratifs, il imposait que le recours soit formé par le créancier. Voir par exemple, C.E., 23 novembre 1979, *Société civile « Fréjus-Croisette »*, Req. n°00215, inédit.

la prescription. Ce faisant, en droit administratif, « *le caractère personnel des droits de créance est quelque peu remis en cause, en faveur des créanciers pour lesquels l'interruption est facilitée* »²¹⁹¹. Cette affirmation doit toutefois être nuancée au regard de l'exigence cumulative de l'identité de créance pour que le recours puisse interrompre la prescription. En effet, le Conseil d'Etat est parfois amené à déduire d'une même faute, et plus particulièrement de l'édition d'un acte administratif illégal, plusieurs créances ayant un fait générateur distinct. Ainsi, la prescription d'une créance détenue par un fonctionnaire du fait du refus illégal de l'administration de réviser une indemnité ne peut être interrompue par un recours pour excès de pouvoir²¹⁹² exercé par un agent public se trouvant dans une situation comparable²¹⁹³.

882. La difficulté est accrue lorsque la réalisation du dommage résulte de la participation d'une personne indépendante ayant commis une même faute. Ainsi, à la suite d'un accident consécutif à la rupture du guidon de son vélo, une personne avait été victime d'un traumatisme et une paraplégie après avoir été transportée dans un centre hospitalier. La victime a d'abord exercé une action contre la société constructrice du vélo et son assureur, obtenant condamnation de ces derniers pour le dommage subi. Cependant, cette action n'était pas relative au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance dont elle a ensuite demandé réparation au centre hospitalier. Par suite, cette action exercée devant le juge civil n'a pas interrompu la prescription quadriennale de la créance dont le requérant se prévalait sur le centre hospitalier. Pour parvenir à cette conclusion le juge retient l'existence de deux créances, l'une résultant de la faute du constructeur de vélo et l'autre de la faute médicale. Le recours contre l'assureur ne pouvait donc pas engendrer un effet interruptif de prescription concernant la créance, distincte, détenue sur le centre hospitalier²¹⁹⁴.

883. En deuxième lieu, le recours doit mettre en cause une collectivité publique. La créance est bien un rapport d'obligation entre un débiteur et un créancier mais le juge administratif recherche essentiellement le paiement la créance. La notion de mise en cause est ainsi largement entendue par le juge administratif qui confère un effet interruptif à un recours intenté contre une personne privée tendant à ce qu'une personne publique soit appelée en

²¹⁹¹ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 333.

²¹⁹² Recours dont le caractère interruptif a été clairement affirmé par la loi n°62-610 du 30 mai 1962 portant adjonction d'un article 9 bis et modification de l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831, *J.O.R.F.* du 31 mai 1962, p. 5283 ; *A.J.D.A.*, 1962, p. 348, note J. Théry ; *Dr. ouvrier*, 1962, p. 149, note J. Kahn.

²¹⁹³ C.E., 20 mai 1994, *Gouelo*, *Rec.*, p. 251.

²¹⁹⁴ C.E., 11 juillet 2012, *Macke*, *Req.* n°345365, *Rec. Tab.*, à paraître.

déclaration de jugement commun²¹⁹⁵. Comme pour l'action exercée par un tiers, la seule limite est une nouvelle fois l'exigence d'un recours portant sur la même créance. Le Conseil d'Etat juge donc que l'appel en déclaration de jugement commun d'une collectivité publique devant le juge judiciaire, n'interrompt pas la prescription courant contre la dette de cette personne publique dès lors que le recours porte sur une créance détenue sur une personne privée²¹⁹⁶.

884. Cette approche libérale de la mise en cause d'une personne publique a poussé le juge à aménager sa position concernant l'effet interruptif de l'action pénale. Si, en toute logique, la simple action pénale sans constitution de partie civile ne peut interrompre la prescription²¹⁹⁷ dès lors qu'elle ne soulève pas le caractère litigieux de la créance d'indemnité résultant de la commission de l'infraction, la plainte avec constitution de partie civile dirigée contre une personne publique l'interrompt. Puis, revenant sur une jurisprudence constante²¹⁹⁸, le juge est allé encore plus loin en reconnaissant que la plainte contre X., qui par définition n'est dirigée contre personne en particulier²¹⁹⁹, interrompt également le délai, alignant ainsi sa position sur celle de la Cour de cassation²²⁰⁰. Cette jurisprudence, favorable au créancier de l'administration, est renforcée par la rédaction de la loi, atténuant une nouvelle fois le caractère personnel de l'obligation. En effet, elle accorde un effet interruptif à l'action même « *si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance* ».

²¹⁹⁵ Article 331 du Code de procédure civile : « *Un tiers peut être mis en cause aux fins de condamnation par toute partie qui est en droit d'agir contre lui à titre principal. Il peut également être mis en cause par la partie qui y a intérêt afin de lui rendre commun le jugement. Le tiers doit être appelé en temps utile pour faire valoir sa défense* ». Voir C.E., Sect., 26 janvier 1996, *Caisse primaire d'assurance maladie du Havre, Rec.*, p. 17 ; *R.F.D.A.*, 1996, p. 501, concl. V. Péresse.

²¹⁹⁶ C.E., 27 avril 2009, *Dessignet, Rec. Tab.*, p. 682 ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 1333.

²¹⁹⁷ Voir par exemple, T.A. Cergy-Pointoise, 8 décembre 2011, *Raphanel* ; *A.J.D.A.*, 2012, p. 712, concl. C. Housset ; C.A.A. Nantes, 13 mai 2004, *Cousin c/ Centre hospitalier de Coutances*, Req. n°01NT01892 ; *A.J.D.A.*, 2005, p. 1414.

²¹⁹⁸ C.E., Sect., 24 juin 1977, *Commune de Férel, Rec.*, p. 291 ; C.E., 10 octobre 2005, *Haudry, Rec. Tab.*, p. 816.

²¹⁹⁹ C.E., Sect., 27 octobre 2006, *Département du Morbihan, Rec.*, p. 437, concl. E. Prada-Bordenave ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 2389, chron. C. Landais et F. Lenica ; C.A.A. Lyon, 7 juillet 2011, *Société Urbalpes*, Req. n°10LY00108, inédit ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 2087. Voir aussi, C.E., 11 avril 2008, *Chatelin, Rec. Tab.*, p. 659 ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 781, obs. C. Faivre.

²²⁰⁰ Voir F. Dieu, « L'interruption de la prescription des dettes des collectivités publiques : une évolution favorable aux créanciers », *R.F.D.A.*, 2007, pp. 835-841, spéc. p. 839

885. En dernier lieu, le créancier bénéficie de l'interruption même si la juridiction saisie est incompétente pour statuer sur le bien-fondé de la créance²²⁰¹. Ce point ne diffère pas des dispositions existant en droit privé et se justifie aisément par la complexité des règles de répartition des compétences jouant entre les ordres juridictionnels ou au sein de ces derniers. Cependant, alors que les effets de l'interruption des prescriptions privées sont anéantis en cas de désistement ou de péremption d'instance²²⁰², le juge administratif a décidé de l'inverse concernant la prescription quadriennale²²⁰³. Cette solution n'est pas si étonnante puisqu'elle révèle « *qu'au-delà de la procédure [juridictionnelle], qui peut très bien ne pas aboutir, ce qui permet l'interruption de la prescription est la manifestation par le demandeur de son intention de réaliser son droit* »²²⁰⁴. D'ailleurs le droit privé tend également à introduire de la souplesse dans les conditions d'interruption résultant de l'action en justice. En effet, depuis la réforme du 17 juin 2008, l'article 2241 du Code civil prévoit que, l'effet interruptif de la demande en justice est conservé même si « *l'acte de saisine de la juridiction est annulé par l'effet d'un vice de procédure* ».

886. Pour conclure sur ce point, il faut noter que l'effet interruptif des actions en justice est identique en droit public et en droit privé²²⁰⁵. La loi du 31 décembre 1968 prévoit que le recours juridictionnel fait courir un nouveau délai « *à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée* ».

887. Les conditions dans lesquelles l'action en justice interrompt la prescription sont assurément plus souples que celle exigées en droit privé. Cette logique a été poussée à son terme par la loi de 1968 qui confère un effet interruptif à la simple demande adressée à l'administration.

²²⁰¹ Par exemple, l'action directe d'une victime contre l'assureur d'un établissement public hospitalier portée devant le juge judiciaire incompétent pour connaître de la créance d'indemnité contre cette personne publique interrompt la prescription, C.E., 26 mai 2010, *Birien, Rec. Tab.*, p. 710 ; *A.J.D.A.*, 2010, p. 1061.

²²⁰² Article 2243 du Code civil : « *L'interruption est non avenue si le demandeur se désiste de sa demande ou laisse périmer l'instance, ou si sa demande est définitivement rejetée* ».

²²⁰³ C.E., 11 janvier 1956, *Salesnes, Rec. Tab.*, p. 646 ; C.E., 21 juillet 1970, *Genin, Rec.*, p. 512, concl. S. Grévisse.

²²⁰⁴ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 333.

²²⁰⁵ En ce sens, J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, préc., p. 1216.

b) La simple demande à l'autorité administrative interruptive de prescription

888. Le législateur n'a pas enserré les causes d'interruption des dettes publiques dans un aussi grand formalisme que le droit privé. Ainsi, l'action en justice n'est pas le seul moyen pour le créancier de faire valoir de son droit. Il peut, par une simple demande adressée à l'administration, interrompre le délai de prescription.

889. Cette faculté s'applique avant tout à la prescription de droit commun des dettes publiques. Alors que la loi du 29 janvier 1831 avait limité l'interruption au seul recours devant le Conseil Etat, ce dernier avait su se montrer favorable au créancier. Cette cause d'interruption a d'abord été construite par la jurisprudence administrative en acceptant progressivement que la demande du créancier interrompe la déchéance quadriennale²²⁰⁶. Le législateur de 1968 s'est montré plus attentif aux droits du créancier que son prédécesseur de 1831 à travers une disposition, sans conteste « *très libérale* »²²⁰⁷, formalisant les conditions et l'effet de cette demande en paiement. L'article 2, alinéa 1 érige en cause d'interruption « *toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement* »²²⁰⁸. Cet acte doit respecter des conditions de forme minimales, telles que l'exigence d'un écrit pour des questions évidentes de preuve. Il doit également, à la différence du recours juridictionnel, émaner directement du créancier. Dans ces conditions, seule une personne bénéficiant d'un mandat exprès du créancier pourra émettre une demande valablement interruptive de prescription²²⁰⁹. Elle doit aussi remplir des conditions de fond. Comme pour la demande en justice, elle doit porter sur le fait générateur²²¹⁰, le paiement ou le montant de la créance. De plus, son objet doit être clair et ne pas laisser de doute sur la demande en paiement faite à l'administration. Le juge rappelle

²²⁰⁶ Voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., pp. 165-180.

²²⁰⁷ M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616, spéc. p. 582.

²²⁰⁸ Pour une analyse détaillée, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°464-501.

²²⁰⁹ Ce n'est pas le cas de demandes faites par un syndicat de fonctionnaires portant sur le paiement d'intérêt légaux liés à une reconstitution de carrière si ce syndicat ne bénéficie pas d'un mandat exprès pour obtenir le paiement des créances dues aux fonctionnaires défendus. Voir C.E., 7 mai 2008, *Paoletti*, *Rec. Tab.*, p. 852 ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 1678.

²²¹⁰ Tel n'est pas le cas d'une nouvelle demande de concours de la force publique présentée après la réinstallation d'occupants sans titres déjà expulsés. Pour le Conseil d'Etat, la créance d'indemnité naît de l'acte refusant pour la première fois le concours de la force publique et la nouvelle demande après réinstallation des occupants, n'ayant pas trait à la réparation des préjudices résultant du premier refus de concours, n'interrompt pas la prescription. Voir C.E., 23 septembre 2013, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c/B.*, Req. n°351782, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1890, obs. C. Biget.

ainsi qu'une simple intention de poursuivre le recouvrement de la créance n'interrompt pas la prescription²²¹¹. On constate une différence notoire avec le droit privé puisqu'en ce domaine, la simple mise en demeure du créancier n'est pas une manifestation assez solennelle pour entraîner l'interruption de la prescription. Dès lors, l'interruption résultant de la simple demande en paiement apparaît comme une sujétion pour l'administration²²¹².

890. La simple demande faite à l'administration a également un effet interruptif en dehors de la prescription quadriennale. Les prescriptions spéciales des dettes de pensions civiles et militaires²²¹³ sont interrompues par une demande de liquidation ou de révision de la pension²²¹⁴. La formulation est donc moins large que pour la prescription quadriennale puisque seules ces deux catégories d'actes emportent cet effet. Néanmoins, la jurisprudence adopte une conception extensive de la notion de demande en liquidation ou de révision. Constituent ainsi une demande de liquidation ou de révision interrompant la prescription, les demandes de décrystallisation des pensions suite à la déclaration de non-conformité à la Convention européenne des droits de l'Homme²²¹⁵, au droit de l'Union européenne²²¹⁶ ou à la Constitution²²¹⁷ des textes régissant les sommes versées aux bénéficiaires.

891. La solution s'étend enfin aux prescriptions fiscales en cas de demande de restitution d'impôts indus. La situation est quelque peu différente en ce sens que le contribuable, cherchant à obtenir le paiement des sommes indûment versées devra nécessairement s'adresser à l'administration fiscale pour être par la suite recevable à contester cette créance par la voie juridictionnelle.

²²¹¹ Par exemple, C.A.A. Marseille, 26 juin 2003, *Compagnie générale de stationnement c/ Commune de Toulon*, *Rec. Tab.*, p. 863 ; *A.J.D.A.*, 2003, p. 2040, note J.-D. Dreyfus.

²²¹² En ce sens, G. Dupuis, *Les privilèges de l'administration*, thèse dactyl., Paris, 1962, 649 p., spéc. p. 271.

²²¹³ Voir *supra* n°602-606.

²²¹⁴ C.A.A. Paris, 29 janvier 1998, *Rajemison*, *Rec. Tab.*, p. 836 ; C.E., 28 novembre 2011, *Gilbert A.*, Req. n°348164, inédit.

²²¹⁵ En application de la jurisprudence *Diop* (C.E., Ass., 30 novembre 2001, *ministre de la Défense c/ Diop*, *Rec.*, p. 605 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°106), voir C.E., 4 mars 2009, *Zahég*, *Rec.*, p. 74 ; C.E., 9 juillet 2009, *ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, c/ Bouzerda*, *Rec. Tab.*, p. 861.

²²¹⁶ En application de la jurisprudence *Griesmar* (C.E., 29 juillet 2002, *Griesmar*, *Rec.*, p. 284, voir C.E., 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Economie*, préc.

²²¹⁷ En application de la jurisprudence *Khedidja* (Décision n°2010-01 Q.P.C. 28 mai 2010, *Khedidja et Mokhtar*, *J.O.R.F.* du 29 mai 2010, p. 9730), voir C.E., 20 juin 2012, *Sahali*, Req. n° Req. n°349216 ; *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2012, act. 457, obs. C.-A. D.

892. Au surplus, la souplesse des règles gouvernant l'interruption des dettes publiques est renforcée par une appréciation large des comportements de l'administration relevant de la reconnaissance de dette.

2. Une interruption facilitée par l'absence de formalisme des actes interruptifs de l'administration débitrice

893. Le droit privé, on l'a vu²²¹⁸, prévoit que la prescription est interrompue par la reconnaissance de dette du débiteur. Le principe selon lequel les obligations trouvent leur fin naturelle dans l'exécution de la dette a conduit les rédacteurs du Code civil à ne pas enfermer les reconnaissances de dette dans un formalisme excessif. Ainsi, la prescription pourra être interrompue par un comportement exprès ou même tacite.

894. L'application de cette règle à l'administration conduit à un libéralisme accentué. Du fait que l'administration exécute ses obligations avec des deniers publics, elle ne doit pas laisser croire à son créancier qu'elle honorera sa dette sans que ce comportement ait d'effet sur le cours de la prescription. C'est la raison pour laquelle l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 avait déjà prévu que « *le fait de l'administration* » interrompait la déchéance des dettes publiques. Cette disposition a essentiellement été utilisée par la jurisprudence pour sanctionner le comportement fautif de l'administration qui empêchait son créancier d'agir en paiement ou retardait le paiement par des manœuvres dolosives²²¹⁹. Elle a néanmoins pu fonder certains cas de reconnaissance de dette par l'administration²²²⁰. Sur ce point, les règles de la prescription quadriennale sont plus protectrices de la situation du créancier. L'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 dispose avantageusement que la prescription est interrompue par « *toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance* ».

895. La particularité de ce type de reconnaissance de dette repose sur le fait qu'il n'est pas exigé que la communication soit personnelle, c'est-à-dire faite au créancier lui-même, ni

²²¹⁸ Voir *supra* n°872.

²²¹⁹ Voir A. Heurté, « Le fait de l'administration dans la déchéance quadriennale », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 148-153.

²²²⁰ C.E., 14 janvier 1973, *Commune de Pastricciola Corse, Rec.*, p. 132.

même émise par la personne publique débitrice elle-même. La prise de position publique d'une administration, dès lors qu'elle porte évidemment sur le fait générateur de la créance, son existence, son montant ou son paiement, emporte interruption de la prescription²²²¹. La prise de position doit cependant être avérée de manière certaine²²²² et surtout porter sur la créance²²²³.

896. L'article 2, alinéa 5 de la loi de 1968 dispose enfin que « *toute émission de moyen de règlement, même si ce règlement ne couvre qu'une partie de la créance ou si le créancier n'a pas été exactement désigné* » interrompt la prescription. Cette formulation peu claire ne doit pas prêter à confusion. De deux choses l'une : soit le débiteur paye sa dette et de ce fait éteint son obligation par la voie normale, soit il reconnaît l'existence de sa dette en réalisant le paiement d'une partie des sommes afférentes à celle-ci. La formulation précitée renvoie à cette dernière hypothèse. Comme en droit privé, le paiement d'une partie de la dette²²²⁴ interrompt la prescription pour sa totalité. La disposition est favorable au créancier en ce qu'il n'a pas à être nommément désigné et l'on retrouve ici le même esprit que celui animant la communication écrite. Dès lors que le paiement d'une dette s'effectue par des deniers publics, l'administration se doit, plus qu'un autre débiteur, d'honorer les dettes dont elle a connaissance. La reconnaissance de dette s'étend même au cas où l'administration nierait son existence. Moins que la reconnaissance, la loi exige la simple connaissance de la dette.

897. Finalement l'ensemble de ces causes interruptives, si elles diffèrent foncièrement du régime du droit privé, consacrent un équilibre entre les prérogatives et les sujétions de l'administration. Prérogatives dans le domaine des créances publiques, sujétions dans celui des dettes publiques, cette exorbitance du régime de la prescription participe de son fondement spécifique en droit public, à savoir la bonne gestion des finances publiques,

²²²¹ Ainsi, la publication d'une circulaire par un ministre, indiquant que les dotations globales des établissements hospitaliers devraient assurer le financement de la nouvelle bonification indiciaire pour une catégorie d'agents d'un centre hospitalier, constitue une communication écrite portant sur l'existence de la créance d'un de ses agents contre son centre hospitalier et interrompt le délai de prescription. Voir C.E., 24 juillet 2009, *C.H.U. de Caen, Rec. Tab.*, p. 814.

²²²² C.E., 7 mai 2008, *Paoletti*, préc. : « *Considérant que le jugement du tribunal administratif de Paris, qui est suffisamment motivé, n'est entaché d'aucune contradiction de motifs en ce qu'il juge que l'engagement pris pendant une réunion par le ministre du Budget, qui n'est pas le ministre ordonnateur de la dépense, n'est pas une communication écrite au sens de la loi du 31 décembre 1968, alors même qu'il constate que cet engagement est attesté par une lettre de ce ministre* ».

²²²³ Voir, pour des exemples négatifs, C.E., 2 octobre 2002, *Asparre, Rec.*, p. 322 ; *A.J.D.A.*, 2002, p. 1401, note S. Nicinski ; C.E., 5 octobre 2005, *Coquille*, Req. n°261474 ; *J.C.P. A.*, 2006, 1028, note J. Moreau.

²²²⁴ Par exemple, C. cass., 1^{ère} civ., 3 mars 1998, *Compagnie Aig Europe, Bull. civ.*, I, n°94.

entendue comme la nécessité de percevoir les créances publiques et le devoir d'honorer les dettes publiques.

898. Toutes ces modifications du cours du délai de prescription, dont on vient de voir qu'elles sont particulièrement nombreuses dans le droit de la prescription publique, peuvent produire un allongement important de la durée de la prescription. Faut-il alors fixer un terme définitif à la prescription ? La réforme du 17 juin 2008 a décidé d'introduire en droit privé français un terme fixe à la durée factuelle des prescriptions. Cette innovation justifie que l'on s'interroge sur son éventuelle introduction en droit public.

§ 3 – Des modifications du cours du délai à limiter : la pertinence d'un délai butoir ?

899. La subjectivisation du point de départ ainsi que les nombreuses causes de suspension et d'interruption sont parfois perçues comme une importante source d'insécurité juridique du droit de la prescription en raison du risque d'allongement excessif de la durée de fait du délai. C'est la raison pour laquelle certains droits étrangers ont recouru à ce qu'il est convenu d'appeler la technique du double délai ou du délai butoir afin de pallier les inconvénients liés à l'allongement factuelle de la durée. Le droit français a récemment consacré cet instrument à l'occasion de la réforme de la prescription en matière civile du 17 juin 2008. Il permet de fixer un terme obligatoire à tout délai de prescription, quels que soient les événements affectant son cours. (A). Pour l'heure, son champ d'application est circonscrit au droit privé, mais au regard de l'influence de ces règles sur le droit public de la prescription, il faut s'interroger sur l'opportunité de son éventuelle utilisation, voire de son extension, aux rapports obligatoires de l'administration.

A. L'APPARITION D'UN DELAI BUTOIR EN DROIT PRIVE

900. La technique du délai butoir est issue de l'observation des différents droits européens de la prescription. La limite temporelle imposée au délai de prescription n'a toutefois pas été sans s'accompagner de plusieurs critiques (1). Conscient de ces inconvénients, le législateur français l'a donc exclue des domaines au sein desquels son application s'avère inappropriée aux finalités poursuivies (2).

1. La technique controversée du délai butoir

901. Le délai butoir a été introduit en droit français par la loi du 17 juin 2008. Cette innovation²²²⁵ vise principalement à limiter « l'insécurité juridique résultant du point de départ glissant dans le nouveau droit français de la prescription »²²²⁶. Ce nouveau délai garantit ainsi que l'objectif de réduction des durées des délais poursuivi par la réforme ne soit pas mis à mal par de multiples causes de report de point de départ du délai, de suspension ou d'interruption qui finiraient par porter la durée du délai à un nombre d'années jugé excessif. L'article 2232 du Code civil dispose donc que « le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit ».

902. Les instigateurs de la réforme ont trouvé leur source d'inspiration dans les droits nationaux européens²²²⁷. Ils disposaient de deux méthodes. La première consiste à faire coexister deux délais différents qui se superposent ou s'enchaînent. Le premier est un véritable délai de prescription susceptible d'interruption et de suspension, dont le point de départ est fixé au jour où le créancier a connaissance de son droit. Un second délai court à compter de l'existence du droit et ne peut faire l'objet d'aucune modification. La seconde méthode repose sur l'existence d'un seul délai auquel le législateur fixe une limite temporelle maximale. Faisant le choix d'une « technique hasardeuse »²²²⁸, c'est ce dernier mécanisme que le droit français a décidé de retenir en imposant que le délai de prescription ne dépasse jamais vingt ans. Dans ce cas, « le délai butoir est donc conçu comme une limite maximale à l'allongement de fait de la durée de prescription »²²²⁹. Il constitue ainsi un délai de même

²²²⁵ Qui n'en est pas totalement une dans la mesure où le Code civil comportait déjà de tels délais (par exemples aux articles 1386-16, 215 alinéa 3, 921 alinéa 2, 1427). Sur ce point, voir S. Joly, « La nouvelle génération des doubles délais extinctifs », *D.*, 2001, pp. 1450-1457. La jurisprudence judiciaire avait également pu utiliser le délai trentenaire comme un délai maximal de prescription. Sur ce point, voir B. Fauvarque-Cosson et J. François, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *D.*, 2008, pp. 2512-2521, spéc. p. 2520.

²²²⁶ C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *J.C.P. N.*, 2009, 118, pp. 24-46, spéc. p. 44.

²²²⁷ R. Winteng, « La mise en œuvre de la technique du double délai de prescription extinctive », *R.D.C.*, 2007, pp. 907-915.

²²²⁸ M. Mignot, « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », *Gaz. Pal.*, Doc., I, n°56-57, pp. 2-10.

²²²⁹ M. Mignot, « Prescription extinctive – Délai », *Jcl. Code civil*, 2009, n°36.

nature que celui auquel il fixe une limite temporelle. Il s'agit cependant d'un délai de prescription dont le fonctionnement diffère de celui du délai de droit commun²²³⁰.

903. La computation du délai butoir doit en principe prendre en compte, sauf exceptions, le temps pendant lequel la prescription a fait l'objet d'une interruption ou d'une suspension ainsi que le temps écoulé entre la naissance du droit du créancier et le jour où celui-ci en a eu connaissance. Le délai butoir se calcule donc en tenant compte de l'écoulement du temps réel et pas seulement de celui du temps juridique de la prescription. Néanmoins, le législateur a écarté le jeu du délai butoir dans un certain nombre d'hypothèses, tendant à en complexifier amplement le décompte.

2. Les exceptions au délai butoir

904. La loi écarte explicitement le délai butoir dans plusieurs hypothèses. Cette exclusion peut d'abord être fondée sur une politique législative adoptée au regard de la particularité du domaine concerné. Par exemple, l'autonomisation du droit du dommage corporel par rapport à celui du dommage causé au bien, a pour résultat d'exclure le délai butoir par faveur envers le créancier. Cette exception en matière de responsabilité extra-contractuelle est reprise dans le cadre de la prescription décennale applicable à la responsabilité des professionnels de santé²²³¹.

905. Le délai butoir peut ensuite être écarté pour des raisons plus techniques sans toutefois que l'on puisse déceler une logique particulière dans les choix opérés par le législateur, rendant le calcul du délai butoir relativement ardu. Plus précisément, quelques causes de suspension ou d'interruption conservent leur effet à l'égard du délai de vingt ans fixé par l'article 2232 du Code civil. Ainsi en va-t-il de l'interruption résultant de la demande en justice²²³² ou encore de celle provoquée par l'émission d'un acte d'exécution forcée²²³³. A *contrario*, l'interruption résultant de la reconnaissance de dette du débiteur ne sera pas prise

²²³⁰ Voir B. Fauvarque-Cosson et J. François, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *D.*, 2008, pp. 2512-2521 ; spéc. p. 2521. *Contra* M. Bandrac, « La nouvelle nature juridique de la prescription extinctive », *R.D.C.*, 2008, pp. 1413-1431.

²²³¹ Article L. 1142-28 du Code de la santé publique : « *Les actions tendant à mettre en cause la responsabilité des professionnels de santé ou des établissements de santé publics ou privés à l'occasion d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins se prescrivent par dix ans à compter de la consolidation du dommage. Ces actions ne sont pas soumises au délai mentionné à l'article 2232 du code civil* ».

²²³² Article 2241, alinéa 1 du Code civil.

²²³³ Article 2244 du Code civil.

en compte dans le calcul de ce délai de vingt ans. Par ailleurs, le délai butoir ne s'applique pas lorsque, conformément à l'article 2233 du Code civil, la date d'exigibilité du droit est différée par un terme suspensif ou une condition suspensive. Comme le soulève M. Mignot, cette exception n'en constitue pas véritablement une puisque les dispositions de l'article 2233 concernent le point de départ objectif de la prescription et non une hypothèse de report subjectif du point de départ, comme l'affirme maladroitement la section 2 dans laquelle cette règle est incluse. Par conséquent, il est logique qu'il n'y ait « *d'extension quelconque de fait du délai de la prescription dès lors qu'est en cause seulement la détermination initiale du point de départ du délai, laquelle suppose que le droit existe et soit exigible* »²²³⁴. Pour les mêmes raisons, la prescription décennale des titres exécutoires fixée à l'article L. 111-4 du Code des procédures civiles d'exécution écarte également le délai butoir. Derrière cette exception, il y a assurément une volonté légitime de faire respecter l'autorité de chose jugée des décisions de justice ou des transactions homologuées. Comment cette nouvelle technique pourrait-elle être organisée en droit public ?

B. L'OPPORTUNITE D'UN DELAI BUTOIR EN DROIT PUBLIC ?

906. La nouveauté que constitue la technique du délai butoir implique de s'interroger sur son éventuelle reprise en droit public. Celle-ci ne lui est pas complètement étrangère mais elle ne s'y retrouve qu'exceptionnellement. L'article L. 188 C du Livre des procédures fiscales énonce ainsi que « *même si les délais de reprise sont écoulés, les omissions ou insuffisances d'imposition révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse peuvent être réparées par l'administration des impôts jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision qui a clos l'instance* ». Ce relevé exceptionnel de prescription est compensé par l'instauration d'un délai butoir imposant le recouvrement des créances « *au plus tard, jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due* »²²³⁵.

907. Serait-il envisageable de généraliser cette technique à la prescription de l'ensemble des obligations publiques ? S'il devait être repris en droit public, le délai butoir aurait un champ d'application nécessairement plus circonscrit qu'en droit privé. Tout d'abord, en écartant

²²³⁴ M. Mignot, « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », préc.

²²³⁵ Voir par exemple, C.E., 12 avril 2013, *M. A.*, Req. n°354551, *Rec. Tab.*, à paraître.

l'application de ce délai dans plusieurs domaines, le législateur de 2008 a empêché qu'il s'applique à certaines obligations. Ainsi, l'article L. 1142-8 du Code de la santé publique évince ce délai de vingt ans en matière de responsabilité publique hospitalière. Le maintien d'une durée de prescription supérieure à vingt conduit implicitement mais nécessairement à l'évincer. C'est par exemple le cas du délai trentenaire de la réparation des dommages environnementaux prévue à l'article L. 152-1 du Code de l'environnement. Suivant cette logique, il est peu probable que le juge administratif reprenne cette technique à propos du principe de prescription trentenaire de la remise en l'état des installations classées, dont la durée a été conservée en droit public malgré la réforme de 2008²²³⁶.

908. En dehors de ces exceptions, le juge administratif pourrait néanmoins recourir à ce délai butoir. Malgré la suppression de l'article 2227, les créances étrangères à l'impôt et au domaine restent gouvernées par les règles du Code civil. Cette transposition n'aurait cependant rien d'automatique, car, comme le soulignait le commissaire du gouvernement J.-D. Combrexelle, « *l'incorporation d'une disposition du Code civil par le juge sera justifiée si elle est à la fois utile en ce qu'elle permet de pallier un vide juridique, compatible avec les exigences du service public et cohérente avec les autres règles et principes de droit administratif* »²²³⁷. Un exemple permet de mettre en exergue les difficultés auxquelles la jurisprudence pourrait se trouver confrontée.

909. Les termes de l'article 2232 du Code civil conduisent à ne pas prendre en compte la durée écoulée entre le moment où la créance est née et celle où le créancier en a eu connaissance. Cette exclusion est susceptible de poser problème lorsqu'une créance de l'administration est née de versements indus à un agent public en raison d'une attitude frauduleuse de ce dernier. Faut-il alors limiter la restitution de ces sommes, originellement payées par des deniers publics, alors que l'administration n'a connaissance de cette créance que plus de vingt ans après leur versement ? L'hypothèse n'a rien de théorique. Dans l'arrêt *Vatin*, rendu par le Conseil d'Etat le 22 mai 2013²²³⁸, un agent public d'une commune avait perçu des rémunérations indues en raison de ses agissements frauduleux²²³⁹. Par un considérant de principe, le Conseil d'Etat a affirmé que « *sauf disposition législative*

²²³⁶ C.E., 12 avril 2013, *S.C.I. Chalet des Aulnes*, Req. n°363282, *Rec. Tab.*, à paraître ; *J.C.P. A.*, 2013, 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, n°7, 2013, comm. 59, note B. Parance. Voir *supra* n°300.

²²³⁷ J.-D. Combrexelle, concl. sur C.E., 28 juin 1996, *Krief* ; *J.C.P. G.*, 1996, 22704.

²²³⁸ C.E., 22 mai 2013, *Vatin*, Req. n°356276, *Rec. Tab.*, à paraître ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 1078, obs. R. Pigaglio.

²²³⁹ Voir *supra* n°833-834.

contraire, en cas de fraude ayant pour effet de maintenir la personne publique ou l'agent public titulaire d'un droit à paiement ou à restitution dans l'ignorance de celui-ci et le priver de la possibilité de la possibilité de l'exercer, le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle l'ignorance de ce droit a cessé ». Dans cette hypothèse, l'application du délai butoir conduirait le juge administratif à interdire la restitution des créances de trop-perçus nées entre le 1^{er} juillet 1970 et le 18 juin 1976. Appliqué à l'administration créancière alors qu'elle n'a pas connaissance de son droit para le fait du débiteur, le délai butoir reviendrait à faire supporter à la collectivité publique des sommes qui n'auraient pas dû être payées. Appliqué au créancier de l'administration, dans la même hypothèse, le délai butoir ferait peser sur ce dernier la charge financière d'une action administrative exécutée dans l'intérêt général, et *in fine*, provoque une rupture d'égalité. La maxime *fraus omnia corrumpit* impose, plus encore en droit public, la mise à l'écart du délai butoir.

910. Seule cette solution paraît d'ailleurs conforme aux exigences de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme²²⁴⁰. En effet, la Cour de Strasbourg effectue une appréciation *in concreto* des obstacles susceptibles d'entraver le chemin du requérant vers le prétoire²²⁴¹. Dans le cadre de ce raisonnement, elle pourrait être amenée à condamner un Etat ayant appliqué de manière automatique le délai butoir à un créancier alors que ce dernier n'aurait pas eu connaissance de son droit pour des raisons légitimes.

911. Dans un arrêt *Stagno* du 7 juillet 2009, la Cour européenne a déjà censuré la Belgique au motif que « l'application rigide du délai de prescription, qui ne tient pas compte des circonstances particulières de l'affaire, a empêché les requérantes de faire usage d'un recours qui leur était en principe disponible »²²⁴². Toutefois, selon J. Klein, la Cour ne sanctionne pas pour autant l'existence d'un tel délai dans son principe, « en particulier lorsque les circonstances de l'espèce ne relèvent pas une atteinte disproportionnée au droit d'agir »²²⁴³. Pour ne pas l'écarter, elle prendra certainement en compte la durée du délai et les éventuelles exceptions au délai butoir. En revanche, les incertitudes et les incohérences que

²²⁴⁰ En ce sens, A.-M. Leroyer, « Réforme de la prescription civile », *R.T.D. Civ.*, 2008, pp. 563-571 ; M. Mignot, « Aperçu critique de l'avant-projet de loi sur la prescription », *R.R.J.*, 2007-4, pp. 1639-1667 ; J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., pp. 440-448.

²²⁴¹ Voir *supra* n°150.

²²⁴² Cour E.D.H., 7 juillet 2009, *Stagno c/ Belgique*, Req. n°1062/07, §33.

²²⁴³ J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., pp. 446., Dans le même sens, J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 539 p., spéc. pp. 187-188.

recèlent les exceptions retenues par le législateur en 2008 exposent probablement la France aux risques d'une condamnation²²⁴⁴.

912. Finalement, s'il devait être repris et généralisé à l'occasion d'une réforme législative, le mécanisme du délai butoir devrait être adapté aux hypothèses dans lesquelles « *on ne pourra faire aucun reproche* » au créancier²²⁴⁵. Il devrait donc trouver à s'appliquer seulement si l'ignorance du créancier est « *spontanée* »²²⁴⁶ et non si elle est « *provoquée* »²²⁴⁷ par le débiteur.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

913. En l'état actuel, le régime de l'acquisition de la prescription est un nouvel exemple de l'illisibilité du droit public. En effet, les règles relatives aux cours du délai de prescription sont d'une hétérogénéité telle qu'il est particulièrement difficile pour le créancier, comme pour le débiteur, de déterminer la durée de la prescription, son point de départ et d'en calculer l'écoulement. La nécessaire réforme législative permettrait d'harmoniser les durées de prescription et d'en réduire le nombre. Le choix de la durée est un élément essentiel du régime de la prescription. C'est à ce stade que devrait être consacrée la première originalité par rapport au droit privé. L'intérêt général appelle parfois des délais plus longs afin de satisfaire la protection d'un ordre public particulier ou de sanctionner le comportement frauduleux du débiteur. La computation du délai, aujourd'hui duale – soit en jours, soit en années – pourrait être unifiée par l'adoption d'un mode de calcul en années, plus adapté à la comptabilité des personnes publiques. Enfin, les règles complexes relatives au point de départ méritent d'être plus clairement définies. Il appartient au législateur d'adopter une politique de détermination du point de départ réalisant un juste équilibre entre la sécurité juridique et l'exécution des obligations. La prévalence de ce dernier objectif en droit public pourrait conduire à laisser une place plus importante à un point de départ subjectif, fondé sur la connaissance des éléments permettant au créancier d'exiger le paiement.

²²⁴⁴ J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 447.

²²⁴⁵ M. Mignot, « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », préc.

²²⁴⁶ Sur ce point, J. Klein, *Le point de départ du délai de prescription*, préc., pp. 526-527.

²²⁴⁷ *Ibidem*.

914. La recherche d'une bonne exécution des obligations est également perceptible à propos des causes d'interruption, plus nombreuses en droit public qu'en droit privé. Ici encore, une harmonisation législative pourrait être utilement réalisée, en consacrant notamment l'interruption et l'interversion d'un titre exécutoire émis par une personne publique. Ce serait également l'occasion d'apporter des précisions aux causes de suspension, telles que la minorité, la conciliation et la médiation. Enfin, le législateur mesurera l'opportunité de généraliser un délai butoir, lequel fixe un terme définitif et invariant au délai de prescription. En tout état de cause, il devrait être exclu des situations où le créancier ignore sa créance à raison des agissements du débiteur. Cette même recherche d'équilibre entre exécution des obligations et sécurité juridique se retrouve dans les règles gouvernant la prescription acquise.

CHAPITRE 2 – UNE ORIGINALITÉ A REFORMER : LA PRESCRIPTION ACQUISE

915. Une fois le délai de prescription expiré, l'effet extinctif est en principe acquis au débiteur. Le mécanisme n'a cependant rien d'automatique. Il incombe à ce dernier de s'en prévaloir et, en tout état de cause, il pourra toujours décider de renoncer au bénéfice de ses effets. La prescription extinctive ne constitue donc pas une institution d'ordre public, le droit laissant en dernier recours au débiteur la possibilité d'exécuter ses obligations. C'est en tout cas la situation qui prévaut en droit privé.

916. Le traitement de la prescription acquise en droit public, s'il n'est pas fondamentalement différent, présente néanmoins plusieurs originalités. Ainsi, l'opposition de la prescription acquise est rendue plus difficile en raison des règles de procédure administrative pesante, tant sur l'administration débitrice que sur le débiteur de l'administration. Cependant, malgré certaines ambiguïtés, le droit public de la prescription n'est pas plus marqué du sceau de l'ordre public que le droit privé. Cette libre disposition de la prescription laisse place à une ultime possibilité d'exécuter les obligations. Une autre approche serait plus conforme aux exigences du droit public. Elle tendrait à rapprocher les règles de l'opposition de la prescription de celles du droit privé afin de renforcer la sécurité juridique apportée par l'expiration du délai (Section 1). Il serait en outre nécessaire de mieux encadrer la renonciation à la prescription acquise afin que soit respecté le principe d'égalité devant les charges publiques (Section 2).

SECTION 1 – LA RIGUEUR DE L'OPPOSITION DE LA PRESCRIPTION ACQUISE

917. En droit privé, pour être acquise au débiteur, la prescription doit être invoquée comme moyen de défense à l'occasion d'une procédure juridictionnelle. La seule ambiguïté résulte du Code de procédure civile au sein duquel la prescription s'apparente à une fin de non-recevoir²²⁴⁸, sanctionnée par l'irrecevabilité de la requête²²⁴⁹, alors que, selon l'approche substantialiste, elle constitue un moyen de défense au fond. Son régime est donc

²²⁴⁸ Article 122 du Code de procédure civile : « Constitue une fin de non-recevoir tout moyen qui tend à faire déclarer l'adversaire irrecevable en sa demande, sans examen au fond, pour défaut de droit d'agir, tel le défaut de qualité, le défaut d'intérêt, la prescription, le délai préfix, la chose jugée ».

²²⁴⁹ Voir L. Cadiet, « La sanction et le procès civil », in *Mélanges dédiés à la mémoire du Doyen Jacques Héron. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 123-154, spéc. p. 142.

particulièrement libéral puisqu'elle pourra être invoquée en tout état de cause, même après une défense au fond²²⁵⁰.

918. En droit public, l'acquisition de la prescription est plus complexe. Conformément à sa double appartenance au régime des dettes et des créances de l'administration et à celui des recettes et de dépenses publiques, son opposition est conditionnée, d'une part par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, visant à garantir la régularité des opérations d'exécution budgétaires²²⁵¹, et d'autre part par les règles de la procédure administrative. Ces règles procédurales impriment inévitablement une certaine rigueur aux conditions dans lesquelles la prescription peut être opposée, tendant ainsi à l'écarter, (§1). Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables produit une autre conséquence sur l'opposition de la prescription, toute aussi rigoureuse pour les acteurs financiers. Une fois acquise au débiteur, la prescription produit des effets internes à l'administration en permettant l'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables (§2). L'encadrement des conditions procédurales d'opposition de la prescription, couplé à la responsabilité que peut engendrer son opposition, conduit à éviter que celle-ci ne joue au profit du débiteur, favorisant ainsi une meilleure exécution des obligations. Sur le premier point, un assouplissement des conditions procédurales paraît toutefois souhaitable au profit d'un rééquilibrage en faveur de la sécurité juridique.

§1 – L'encadrement procédural de l'opposition de la prescription

919. Les règles de la légalité administrative ont une influence sur l'opposition de la prescription par l'administration. Pour en bénéficier, elle devra émettre un acte administratif visant spécialement à l'opposer (A). L'opposition de la prescription à l'administration, alors même qu'elle est soulevée par une personne privée, est également enserrée dans des règles plus rigoureuses que celles applicables en droit privé. Le privilège de la décision unilatérale

²²⁵⁰ Voir L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 883, spéc. pp. 362-366.

²²⁵¹ Ce principe prévoit une incompatibilité organique entre les deux catégories d'agents – ils ne sont pas placés dans une situation de rapport hiérarchique - dont découle une incompatibilité fonctionnelle dans le cadre de l'exécution du budget. Sur son origine, voir J. Magnet, « La comptabilité publique à l'âge classique », in H. Isaia et J. Spindler (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Tome I, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1986, pp. 58-74. Voir de manière générale, S. Thébault, *L'ordonnateur en droit public financier*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2007, 387 p. Voir également, F. Akhoune, *Le statut du comptable en droit public financier*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2008, 467 p.

oblige en effet le débiteur de l'administration à respecter les contraintes de la procédure administrative contentieuse (B).

A. L'ENCADREMENT DE L'OPPOSITION DE LA PRESCRIPTION PAR L'ADMINISTRATION DEBITRICE

920. Les règles relatives à l'opposition de la prescription par l'administration présentent d'indéniables spécificités, ainsi qu'en attestent les règles de la prescription quadriennale. Elles s'étendent en principe à l'opposition de l'ensemble des dettes publiques prévues par un texte spécial dans la mesure où, sauf exclusion législative, le juge recourt au régime établi par la loi de 1968 pour la mise en œuvre de ces prescriptions spéciales²²⁵².

921. L'opposition de la prescription se singularise nettement des prescriptions ordinaires. Le droit de la comptabilité publique, en séparant ordonnateurs et comptables, a limité le droit de faire valoir la prescription au seul ordonnateur par la voie d'un acte administratif distinct de l'acte par lequel la personne publique refuse de payer une dette publique (1). Par conséquent, la contestation de cet acte par le créancier de l'administration est soumise aux règles du contentieux administratif dont l'évolution actuelle témoigne de la complexité (2).

1. Les conditions procédurales de l'opposition de la prescription

922. La validité de l'opposition de la prescription est subordonnée à une règle de compétence stricte. Seul l'ordonnateur est en principe en droit d'opposer la prescription (a). La régularité est ensuite conditionnée par le moment auquel la prescription est excipée (b).

a) La détermination de l'autorité compétente pour opposer la prescription

923. Au terme d'une jurisprudence bien établie, seul l'ordonnateur dispose de la compétence pour opposer la prescription au créancier d'une personne publique (i). Cette restriction s'étend également à la possibilité d'opposer la prescription en cours de procédure juridictionnelle. Le mandataire de la personne publique ne peut faire valoir ce moyen de

²²⁵² Voir *supra* n°627-629.

défense sans que l'ordonnateur ne l'ait autorisé. Cette position ferme du juge administratif n'emporte cependant pas l'adhésion du juge judiciaire (ii).

i) *La compétence exclusive de l'ordonnateur*

924. L'article 6, alinéa 1, de la loi du 31 décembre 1968 dispose que « *les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription qui découle de la présente loi* »²²⁵³. Après avoir limité l'autorité administrative compétente pour opposer la prescription des dettes publiques à l'ordonnateur, la loi et la jurisprudence ont progressivement étendu, au sein des ordonnateurs, le champ des agents ayant qualité pour opposer la prescription, suivant en cela les mouvements de décentralisation et de déconcentration financière et comptable.

925. Sous l'empire de la déchéance, le laconisme de la loi du 29 décembre 1831 avait amené le Conseil d'Etat à préciser l'autorité compétente pouvant l'opposer, renvoyant aux ministres, ordonnateurs principaux des dettes de l'Etat, c'est-à-dire aux agents administratifs auxquels les autorisations budgétaires sont immédiatement données. Plus précisément, le juge administratif avait circonscrit cette faculté au ministre auquel incombe le règlement de la dette²²⁵⁴. Il a en particulier interdit au ministre des Finances de s'immiscer dans ce domaine en lui déniait le droit d'opposer la déchéance en cas de carence du ministre ordonnateur²²⁵⁵. Cette jurisprudence perdure depuis la loi du 31 décembre 1968²²⁵⁶. Après l'extension de la déchéance-prescription quadriennale aux autres personnes publiques, la position du juge administratif est restée identique à celle adoptée pour les dettes étatiques. Seul l'agent ayant qualité d'ordonnateur peut opposer la prescription. Ainsi, le maire est l'autorité compétente pour opposer la prescription au nom de la commune²²⁵⁷.

²²⁵³ Sur la renonciation voir *infra* n°987-1012.

²²⁵⁴ C.E., 7 février 1896, *Cornaille, Leroy et autres, Rec.*, p. 120 ; C.E., 11 octobre 1961, *ministre des Travaux publics et des Transports c/ Seveyras, Rec.*, p. 555 ; A.J.D.A., 1962, p. 304, note R. Drago ; C.E., 22 décembre 1963, *ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Schütz, Rec.*, p. 391 ; C.E., 31 janvier 1968, *Escoubes ; R.D.P.*, 1967, p. 1113, obs. R. Drago.

²²⁵⁵ C.E., Sect., 21 mai 1965, *Firroloni, Rec.*, p. 291 ; *R.D.P.*, 1966, p. 185, obs. R. Drago. Sur cette question, voir *infra* n°989-992.

²²⁵⁶ C.E., Sect., 18 novembre 1977, *Salmon, Rec.*, p. 452.

²²⁵⁷ C.E., 27 février 1981, *Commune de Chonville-Malaumont, Rec.*, p. 116. La solution est identique pour les établissements publics pour lesquels la compétence appartient au directeur. Voir C.E., Sect., 10 janvier 1969, *O.R.T.F. c/ Villard-Rebeyrat, Rec.*, p. 19.

926. Cette limitation est toutefois tempérée par la possibilité de déléguer la signature à un agent n'ayant pas la qualité d'ordonnateur²²⁵⁸. Cette délégation, attribuée à une personne nommément désignée, doit répondre aux règles générales régissant la délégation, et mentionner notamment l'étendue des pouvoirs délégués²²⁵⁹. Cependant, il n'est plus obligatoire de préciser qu'elle porte sur la prescription. Le Conseil d'Etat juge désormais qu'« *un chef de service, [...] ayant qualité, en vertu de la délégation de signature qui lui a été régulièrement accordée à l'effet de signer au nom du ministre tous actes dans la limite de ses attributions, à l'exception des décrets, pour assurer la gestion administrative des agents, est compétent, même en l'absence de délégation portant expressément sur la prescription, pour opposer à l'un de ces agents, au nom du ministre, l'exception de prescription quadriennale à une demande d'indemnité* »²²⁶⁰. Il ordonne même au juge du fond de prendre toute mesure d'instruction nécessaire afin de vérifier si l'agent opposant la prescription ne dispose pas d'une délégation à cet effet²²⁶¹. Dans la même logique, les ordonnateurs suppléants, appelés à exercer les fonctions des ordonnateurs principaux ou secondaires lorsque ceux-ci sont empêchés ou absents, peuvent également faire valoir la prescription des dettes publiques²²⁶².

927. La notion d'autorité administrative compétente a ensuite été précisée afin de s'adapter à la politique de déconcentration financière. Le décret du 11 février 1998²²⁶³ prévoit que « *les ordonnateurs principaux ou secondaires sont compétents pour opposer la prescription*

²²⁵⁸ C.E., 1^{er} mars 1961, *Dufour*, R.D.P., 1961, p. 870, obs. R. Drago.

²²⁵⁹ C.E., 23 décembre 1987, *Société Chartouze et Normand*, Rec., p. 422.

²²⁶⁰ C.E., 7 mai 2008, *Paoletti*, préc. Voir aussi C.E., 10 octobre 1997, *ministre du Budget c/ Pantaléon*, Rec., p. 338 ; R.F.D.A., 1997, p. 1345 ; C.A.A. Paris, 25 avril 1996, *Société France 5*, Rec. Tab., p. 804.

²²⁶¹ C.E., 8 février 2012, *ministre de la Défense*, Req. n°339256, Rec. Tab., à paraître : « *Considérant qu'en statuant ainsi, alors que ni l'existence ni la publication d'une telle délégation n'étaient contestées devant lui et que, si le tribunal avait un doute sur la qualité du signataire de ce mémoire pour opposer la prescription quadriennale au nom de l'Etat, il lui appartenait, avant le cas échéant de refuser de faire droit à cette exception, de faire usage de ses pouvoirs d'instruction et d'inviter le signataire à justifier de sa qualité* ».

²²⁶² Par exemple, un secrétaire général intérimaire d'un syndicat inter-hospitalier peut opposer la prescription dès lors que l'article 6 du règlement général sur la comptabilité publique autorise les ordonnateurs principaux ou secondaires « *à déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement* » (C.E., 17 juin 2009, *Syndicat inter-hospitalier de la Martinique*, Rec. Tab., p. 681 ; A.J.D.A., 2009, p. 1226, obs. E. Royer).

²²⁶³ Décret n°98-81 du 11 février 1998 modifiant la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics et relatif aux décisions prises par l'Etat en matière de prescription quadriennale, J.O.R.F. du 14 février 1998, p. 2347 ; J.C.P. G., 1998, I, 165, chron. J. Petit. Ce décret a pu être adopté suite à une décision de délégalisation du Conseil constitutionnel. Voir la décision n°97-181 L. du 16 décembre 1997, *Nature juridique d'une disposition dont l'objet est de désigner l'autorité administrative compétente pour relever un créancier de la prescription quadriennale*, J.O.R.F. du 19 décembre 1997, p. 18395 : « *Considérant que la disposition de la loi du 31 décembre 1968 susvisée dont la nature juridique est recherchée a pour seul objet de déterminer les autorités habilitées à relever les créanciers de l'Etat de la prescription quadriennale ; qu'elle se borne ainsi à désigner les autorités administratives habilitées à exercer, au nom de l'Etat, des attributions qui, en vertu de la loi, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif et ne met en cause aucun des principes fondamentaux, ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, par suite, elle ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire* ».

quadriennale aux créances sur l'Etat intéressant les dépenses dont ils sont ordonnateurs ». Outre les ordonnateurs principaux, ce texte étend logiquement aux ordonnateurs secondaires, c'est-à-dire aux agents auxquels les ordonnateurs principaux ont délégué les autorisations budgétaires, la possibilité d'opposer la prescription. En effet, ces agents bénéficient, non pas d'une simple délégation de signature autorisant le délégataire, mais d'une délégation de compétence dessaisissant les ordonnateurs principaux au profit des seconds²²⁶⁴. La délégation est donc le seul moyen d'étendre la faculté d'opposer la prescription au nom de la personne publique, à un organe autre que l'ordonnateur en charge du règlement de la dette. Par conséquent, la qualité de mandataire d'une personne publique n'est pas suffisante pour se prévaloir de la prescription au nom de la personne publique mandante²²⁶⁵. En cas de non-respect de l'une de ces règles de compétence, le juge devra relever ce moyen d'office et en informer les parties²²⁶⁶, à condition, comme pour tout moyen d'ordre public, que l'incompétence puisse ressortir des pièces soumises au juge du fond²²⁶⁷. Avant d'ordonner le paiement, l'ordonnateur doit s'assurer que la créance n'est pas prescrite. Si tel est le cas, il peut opposer cette prescription à tout moment de la procédure administrative de paiement, c'est-à-dire lors de l'engagement, de la liquidation ou de l'ordonnement proprement dit.

928. Une fois déterminée l'autorité compétente pour opposer la prescription, l'adoption en elle-même de l'acte administratif opposant la prescription n'est soumise à aucune procédure particulière. Il n'en a pas toujours été ainsi. Le décret du 23 février 1981²²⁶⁸ avait initialement imposé la consultation du comité placé auprès de l'agent judiciaire du Trésor²²⁶⁹. Dans l'hypothèse où la prescription était opposée lors d'un procès, l'ordonnateur devait solliciter un

²²⁶⁴ Voir R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 1100.

²²⁶⁵ C.E., 8 février 2010, *Sophia-Antipolis*, *Rec. Tab.*, p. 701 ; A.J.D.A., 2010, p. 294 : « L'exception de prescription ne peut être opposée que par l'autorité administrative compétente » et qu'ainsi « la société requérante ne saurait utilement se prévaloir de sa qualité de mandataire d'une personne publique, le syndicat mixte Sophia Antipolis, pour en invoquer le bénéfice ».

²²⁶⁶ C.E., 17 mai 1974, *Herque*, *Dr. adm.*, 1974, n°6, comm. 207 ; C.A.A. Paris, 7 février 2003, *ministre de l'Intérieur*, A.J.D.A., 2003, p. 843.

²²⁶⁷ C.E., 11 juillet 2008, *Jean-Marie et autres*, *Rec.*, p. 815 ; A.J.D.A., 2008, p. 1411 : « Considérant que si le requérant soulève le moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel aurait entaché son arrêt d'illégalité, faute d'avoir vérifié la compétence du signataire du mémoire en défense, le défaut allégué de qualité du secrétaire général de la préfecture de La Réunion pour opposer la prescription quadriennale à sa demande, qui n'était pas invoqué dans ses écritures, ne ressortait pas des pièces qui étaient soumises aux juges du fond ; que, dès lors, ce moyen que ces derniers ne pouvaient relever d'office et qui est présenté pour la première fois en cassation n'est pas recevable ».

²²⁶⁸ Décret n°81-174 du 23 février 1981 relatif à l'application de la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 concernant la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, *J.O.R.F.* du 25 février 1981, p. 640.

²²⁶⁹ Sur ce point, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – manquement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janvier 2004, n°251-258.

délai auprès du juge lui permettant d'effectuer cette consultation. Le décret du 18 juillet 2005²²⁷⁰ ayant supprimé ce comité, cette procédure est devenue caduque. Elle était d'ailleurs une source de complication et de lourdeur risquant notamment de retarder le prononcé de la décision juridictionnelle.

929. Les décisions de prescription sont au nombre de celles entrant dans le champ d'application de la loi du 11 juillet 1979²²⁷¹. Son article premier a prévu que les décisions administratives qui « *opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance* » doivent être motivées. Cette règle impose judicieusement à l'administration d'expliquer ses motifs à l'administré qui pourrait mal comprendre ce moyen de le priver du paiement de sa créance. L'autorité administrative pourra ainsi préciser le moment à partir duquel, selon elle, son créancier a eu connaissance de son droit et aurait dû le faire valoir²²⁷². Mais le juge apprécie souplement cette exigence de forme, jusqu'à la vider parfois de son contenu. Le Conseil d'Etat estime ainsi que « *la décision qui contient les motifs de fait et de droit venant à l'appui de la position [du ministre], en ce qu'elle vise en effet précisément les textes applicables et constate l'absence de cause interruptive de la prescription pour en déduire les délais au cours desquels la prescription a couru doit être dès lors regardée comme suffisamment motivée au sens de la loi du 11 juillet 1979* »²²⁷³. En outre, comme tout acte administratif individuel, la décision d'opposition de la prescription devra être régulièrement notifiée au débiteur pour lui être opposable.

930. Les règles de forme et de procédure ne sont donc que faiblement contraignantes pour l'administration. Seule la compétence semble être étroitement entendue par le juge administratif. La jurisprudence judiciaire accepte cependant de déroger à la compétence exclusive de l'ordonnateur, rapprochant ainsi la prescription des dettes publiques du régime de la prescription privée.

²²⁷⁰ Décret n°2005-802 du 18 juillet 2005 relatif à la suppression de commissions consultatives et à la modification de seuils en matière de recouvrement de créances de l'Etat, J.O.R.F. du 19 juillet 2005, p. 11747.

²²⁷¹ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, J.O.R.F. du 12 juillet 1979, p. 1711.

²²⁷² C.E., 22 juin 2001, *Dandrau*, Req. n°219630, inédit ; C.E., 14 janvier 2002, *Bernard X.*, Req. n°217286, inédit.

²²⁷³ C.E., 21 novembre 2007, *Patouillet de Desservillers*, Req. n°275401, inédit. Voir également C.A.A. Bordeaux, 3 mai 2011, *M. X. c/ Département du Tarn-et-Garonne*, Req. n°10BX02248, inédit. La Cour considère que l'acte qui « *rappelle les règles découlant de la loi du 31 décembre 1968 et constate qu'au plus tard au mois de mai 1994, l'intéressée était en mesure de connaître l'origine du dommage pour en déduire que les délais de prescription étaient écoulés lorsque la requérante a présenté sa demande de condamnation du département* ».

ii) *L'exclusion controversée de la compétence du mandataire en justice*

931. Il est fréquent que l'administration oppose la prescription quadriennale à l'occasion d'une instance juridictionnelle portant sur la contestation de l'obligation. La loi autorise qu'elle soit opposée, selon la formule consacrée, par « voie d'exception ». Il ne s'agit pas d'une exception de procédure au sens processualiste du mot et qui doit être soulevée *in limine litis*, c'est-à-dire d'« un moyen de défense qui vise à l'annulation ou à la suspension d'un ou plusieurs actes de procédure »²²⁷⁴. S'inspirant manifestement de la qualification des prescriptions par l'article 122 du Code de procédure civile, le juge judiciaire considère la prescription des dettes publiques comme une fin de non-recevoir. Il reconnaît ainsi que l'acquisition de la prescription quadriennale des dettes publiques entraîne l'irrecevabilité de l'action. La position du juge administratif est quant à elle plus mitigée. Tantôt la prescription paralyse l'action, tantôt elle constitue une véritable défense au fond²²⁷⁵, ce qui paraît plus conforme à l'approche substantialiste.

932. L'avocat de la personne publique, en tant que mandataire légal, est régulièrement amené à opposer cette règle au cours d'un contentieux juridictionnel. Le juge administratif et le juge judiciaire ont un avis divergent sur la légalité de cette démarche. Le juge administratif, conformément aux textes, a toujours conservé la compétence exclusive de l'ordonnateur pour opposer la prescription, même en cours de procès. Le Conseil d'Etat a affirmé de manière constante que le mandataire en justice d'une personne publique ne pouvait opposer la prescription en lieu et place de l'ordonnateur²²⁷⁶. Cette solution implique en principe qu'à l'occasion d'un procès, pour échapper au paiement de la dette, l'avocat d'une personne publique informe l'ordonnateur afin que celui-ci prenne une décision expresse et motivée. Le mandataire en justice ne peut s'en prévaloir dans ses écritures par la voie d'un simple acte de procédure, comme cela se matérialise pour les prescriptions privées²²⁷⁷. Selon R. Denoix de

²²⁷⁴ E. Jeuland, *Droit processuel général*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 648 p., spéc. p. 413. L'exception de procédure doit être soulevée *in limine litis*, avant toute fin de non-recevoir ou défense au fond. Voir L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, préc., pp. 359-362.

²²⁷⁵ C.E., 31 janvier 2000, *Gonon*, *Rec. Tab.*, p. 917.

²²⁷⁶ C.E., 22 novembre 1889, *ministre des Comptes publics*, *Rec.*, p. 435 ; C.E., 11 février 1976, *Union des assurances de Paris Urbaine incendie*, Req. n°92617 et 93288, inédit ; C.E., Sect., 29 juillet 1983, *Ville de Toulouse c/ Tomps*, *Rec.*, p. 312 ; *A.J.D.A.*, 1984, p. 41, concl. R. Denoix de Saint Marc ; C.E., 16 janvier 1987, *Commune de Levens Alpes-Maritimes*, Req. n°37558, inédit.

²²⁷⁷ C.A.A. Bordeaux, 2 février 1998, *Consort U*, *Rec.*, p. 559 : « Considérant que le président du conseil général, ou la personne ayant régulièrement reçu délégation à cet effet, a seul qualité pour opposer la prescription quadriennale au nom du département ; qu'ainsi, la prescription invoquée devant le tribunal

Saint Marc, cette position s'explique par « *le maintien d'une institution spécifique de la comptabilité publique* »²²⁷⁸, nonobstant la loi du 31 décembre 1968. Cette justification est néanmoins critiquable dans la mesure où la prescription n'appartient plus seulement au régime des dépenses et recettes publiques ; elle joue assurément un rôle sur le plan des obligations²²⁷⁹.

933. C'est pourquoi le juge judiciaire, coutumier des prescriptions civiles, n'a pas adopté une position aussi rigoureuse que celle développée par le juge administratif. Après la réforme de 1968, lui conférant compétence pour connaître de la légalité des exceptions de prescription²²⁸⁰, il a préféré rapprocher la prescription quadriennale des prescriptions du droit privé en acceptant qu'elle soit opposée par le mandataire en justice de la personne publique. La troisième chambre civile de la Cour de cassation l'a récemment rappelé en déclarant « *qu'aucune disposition de la loi du 31 décembre 1968 ne comportant l'exigence d'une production d'une décision expresse et spéciale de l'autorité ayant la qualité d'ordonnateur principal de la personne de droit public débitrice, l'avocat constitué par la commune agissant en la personne de son maire avait le pouvoir de la représenter en première instance pour les actes de procédure et d'opposer toute fin de non-recevoir* »²²⁸¹. Dans le même esprit, la Cour de cassation a également reconnu que l'agent judiciaire du Trésor, devenu agent judiciaire de l'Etat depuis 2012²²⁸², puisse valablement opposer la prescription²²⁸³.

934. Ces choix, peu respectueux des exigences textuelles, peuvent s'expliquer par la volonté louable « *d'aligner, par souci d'homogénéisation, les modalités d'opposition de la*

administratif par l'avocat du département de l'Aude n'a pas été régulièrement opposée aux consorts C » ; C.A.A. Marseille, 4 octobre 2012, *Commune de Saint-Cyr sur Mer*, Req. n°10MA01550, inédit.

²²⁷⁸ R. Denoix de Saint Marc, concl. sur C.E., Sect., 29 juillet 1983, *Ville de Toulouse c/ Tomps*, préc.

²²⁷⁹ Voir *supra* n°95-111.

²²⁸⁰ Article 8 de la loi du 31 décembre 1968 : « *La juridiction compétente pour connaître de la demande à laquelle la prescription est opposée, en vertu de la présente loi, est compétente pour statuer sur l'exception de prescription* ».

²²⁸¹ C. cass., 3^{ème} civ., 19 janvier 2011, *Commune de Saint-Paul*, *Bull. civ.*, III, n°10 ; *A.J.D.A.*, 2011, p. 637 ; C. cass., 2^{ème} civ., 23 avril 1986, *Ville de Montbéliard c/ Royer*, *Bull. civ.*, II, n°60.

²²⁸² Décret n°2012-985 du 23 août 2012 *substituant la dénomination « agent judiciaire de l'Etat » à la dénomination « agent judiciaire du Trésor »*, *J.O.R.F.* du 24 août 2012, p. 13762.

²²⁸³ C. cass., 2^{ème} civ., 18 février 1976, *Agent judiciaire du Trésor c/ Ali Abbés Ali*, *Bull. civ.*, II, n°58, *D.*, 1976, p. 136. Cette autorité administrative, qui n'a pas la qualité d'ordonnateur, a essentiellement pour mission de défendre l'Etat devant les juridictions judiciaires pour toute contestation relative au paiement d'une somme étrangère à l'impôt ou au domaine. Pour ce faire, il dispose d'un mandat légal de représentation en justice mais il peut aussi se faire représenter devant chaque cour d'appel et devant chaque tribunal de grande instance par des avocats nommés par arrêté du ministre chargé du budget. Sur cette question, voir G. Rousseau, *L'agent judiciaire du Trésor*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1961, 270 p. ; J.-L. Ninu, « Le service juridique et l'agence judiciaire du Trésor », *A.J.D.A.*, 1993, p. 860-863.

prescription quadriennale sur celles des prescriptions en général, ceci afin d'éviter l'existence en ce domaine de régime différents de nature à entraîner des incertitudes et des complications »²²⁸⁴. Une réelle divergence de jurisprudence oppose cependant les deux ordres de juridiction, qui ne pourra pas être résolue par la voie classique du Tribunal des conflits. Toute saisine de ce dernier est en effet exclue, le texte de 1968 conférant compétence aux deux ordres juridictionnels pour appliquer la prescription quadriennale. Un alignement spontané de l'une des deux cours suprêmes sur la ligne jurisprudentielle de son homologue, ou de manière plus satisfaisante, une intervention d'une réforme législative seraient seuls à même de régler ce conflit. Dans cette perspective, laquelle de ces deux jurisprudences, a priori opposées, faudrait-il retenir ?

935. Pour apporter une réponse, il convient préalablement de relativiser ce désaccord. Un examen plus minutieux de la jurisprudence démontre que les deux positions en présence ne sont pas si éloignées qu'elles n'y laissent paraître. Par souci d'éviter un formalisme excessif, le juge administratif a progressivement assoupli sa solution. Il a tout d'abord permis que l'opposition de la prescription soit régularisée par la production d'un acte administratif pris par l'autorité compétente²²⁸⁵. Il a ensuite accepté que l'exception de prescription soit présentée dans les conclusions en défense de la personne publique, voire dans la requête en référé préalable à l'affaire au fond, sous réserve que ces écritures soient dûment signées par l'ordonnateur, sans qu'il lui soit besoin de prendre une décision expresse et distincte du mémoire²²⁸⁶.

936. Dès lors, le seul point de divergence qui semble subsister entre le juge administratif et le juge judiciaire réside dans la faculté offerte à l'avocat d'opposer la prescription quadriennale dans ses écritures sans avoir à recueillir pour autant la signature de l'autorité administrative compétente. Aucun des deux ordres de juridiction n'impose qu'une décision expresse et distincte soit prise en cours de procès et notifiée au débiteur. Il n'y a donc qu'un

²²⁸⁴ E. Boehler, « A propos de la nature juridique de l'acte opposant la prescription quadriennale », in *Mélanges Paul Amssek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 99-129, spéc. p. 109.

²²⁸⁵ C.E., 17 mars 1937, *Iserman, Rec.*, p. 366.

²²⁸⁶ Voir par exemple, C.E., Sect., 25 juin 2004, *Société Philippe Filippini, Rec.*, p. 271 : « *Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968 [...], il ne résulte pas que l'exception opposant la prescription quadriennale doit figurer dans un mémoire produit dans le cadre de l'instance au fond ou dans une décision individuelle expresse adressée au créancier ; que, dès lors, la cour, en jugeant que le syndicat avait valablement opposé la prescription quadriennale pour les créances d'intérêts moratoires antérieures au 31 décembre 1989 dans un mémoire produit devant le tribunal administratif de Bastia, le 1er mars 1995 dans le cadre de l'instruction d'une requête en référé introduite par la S.A.R.L. et tendant à l'allocation d'une provision, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.* »

pas à faire, du côté du juge administratif, pour abandonner sa « *solution curieuse et archaïque* »²²⁸⁷ et accepter que le mandataire en justice de la personne publique puisse se prévaloir de la prescription en cours d'instance. Le Conseil d'Etat semble avoir été réalisé une avancée en admettant, conformément à la jurisprudence *Leniau*²²⁸⁸, que la prescription soit soulevée devant lui dans une note en délibéré, après le prononcé des conclusions du rapporteur public²²⁸⁹. Il s'agit là d'un acte de procédure émanant de l'avocat de la personne publique, et qui n'est pas signé par l'autorité compétente au regard du moment de son intervention dans le cours du procès.

937. Malgré sa simplicité, la solution du juge judiciaire reste une interprétation *contra legem* du décret de 1998 réservant l'opposition de la prescription aux ordonnateurs, alors qu'au contraire, le juge administratif fait preuve d'orthodoxie juridique. Seule la loi est à même de résoudre cette divergence et de gommer ainsi un aspect de la dualité procédurale qui n'est pas forcément « *irrésistible* »²²⁹⁰. Une réforme législative d'ensemble du droit de la prescription publique serait l'occasion d'offrir la faculté d'opposer la prescription à toute personne représentant la personne publique. Cela supposerait que le mandataire en justice de la personne publique puisse faire valoir la prescription. Ainsi, l'avocat (comme l'agent judiciaire de l'Etat) pourrait efficacement défendre les intérêts pécuniaires de l'administration. Dans la même idée, le moment procédural où la prescription peut être opposée pourrait être élargi.

b) Le moment de l'opposition de la prescription

938. Selon l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968, afin d'être valablement opposée, la prescription quadriennale doit être invoquée « *avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond* ». Cet article va encore plus loin en ajoutant, qu'« *en aucun cas, la prescription ne peut être invoquée par l'administration pour s'opposer à l'exécution d'une décision passée en force de chose jugée* ». Cette incise s'explique par la volonté du législateur d'enrayer la pratique qui consistait, sous l'empire de la déchéance quadriennale, à faire obstacle à l'exécution des décisions juridictionnelles portant

²²⁸⁷ R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, préc., p. 428.

²²⁸⁸ C.E., 12 juillet 2002, *Leniau*, *Rec.*, p. 278.

²²⁸⁹ C.E., 30 mai 2007, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*, *Rec. Tab.*, p. 772 ; *A.J.D.A.*, 2007, p. 1102, obs. J.-M. Pastor ; *J.C.P. A.*, 2007, 577, chron. M.-C. Rouault.

²²⁹⁰ B. Pacteau, « Dualité de juridictions et dualité de procédures », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 752-756, spéc. p. 752.

condamnation de l'administration. Il suffisait que la personne publique, malgré la condamnation juridictionnelle, ne règle pas sa dette pour y échapper²²⁹¹. En effet, aucune voie d'exécution n'étant ouverte à l'encontre les personnes publiques, il paraissait inéquitable qu'elles puissent se prévaloir de la déchéance.

939. Le premier alinéa de l'article 7 a pour conséquence d'interdire de soulever la prescription « *en tout état de cause, même devant la cour d'appel* » ainsi que le prévoit l'article 2248 du Code civil (ancien article 2224). Cette restriction tenait à la volonté des rédacteurs de la loi de 1968 d'inciter l'administration « *à faire valoir ses intentions dès le début du procès* »²²⁹². Dès 1970, P. Amselek s'interrogeait sur la manière d'entendre la formule « *avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond* » et concluait qu'« *il eût été peut-être plus sage de s'arrêter à [l'article 2224 du Code civil]* »²²⁹³.

940. Allant dans le sens d'un rapprochement avec le droit privé, l'évolution postérieure de la jurisprudence administrative a atténué cette limitation. Tout d'abord, le terme de « *décision juridictionnelle au fond* » est interprété littéralement, ce qui conduit à considérer que la prescription peut être opposée après l'instruction, tant que le jugement n'est pas intervenu. Elle peut donc être soulevée dans une note en délibéré²²⁹⁴. Ensuite, les particularités de la procédure juridictionnelle ont obligé le juge à apprécier simplement cette disposition de sorte que la prescription de la dette publique peut, dans un certain nombre de cas, être soulevée en appel. Ainsi, l'article 7 de la loi de 1968 doit être concilié avec la procédure de jugement sans instruction. En application des articles R. 611-8 et suivants du Code de justice administrative, le président d'une juridiction administrative ou d'une formation de jugement peut décider, au vue du caractère certain de la solution de l'affaire, que le jugement aura lieu sans instruction, c'est-à-dire sans échange de mémoire entre les parties ou autre mesure d'expertise. S'il advenait que l'administration ne découvre la prescription de sa dette qu'à l'occasion de l'introduction du recours par le créancier, l'autorité administrative ne sera pas mise en mesure de l'opposer avant que la juridiction n'ait statué au fond. Afin de rendre effectif ce moyen de

²²⁹¹ C.E., 27 décembre 1889, *Gabriel-Barthe c/ ministre de la Guerre, Rec.*, p. 1220 ; C.E., 1^{er} mars 1944, *ministre des Travaux publics, Rec.*, p. 71 ; T.C., 6 juillet 1957, *Préfet de la Seine c/ Saiac, Rec.*, p. 819 ; D., 1958, p. 310, note J.-L. Quermonne ; C.E., Sect., 23 octobre 1959, *Ville d'Alger c/ Bosazza, Rec.*, p. 535.

²²⁹² Voir les débats à l'Assemblée Nationale, *J.O.A.N.*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4931.

²²⁹³ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *A.J.D.A.*, 1970, pp. 465-484, spéc. p. 472.

²²⁹⁴ C.E., 30 mai 2007, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*, préc.

défense, le Conseil d'Etat a jugé que la décision de première instance, jugeant sans instruction, devait être annulée et que la prescription pouvait par conséquent être opposée pour la première fois en appel²²⁹⁵, voire exceptionnellement, en cassation²²⁹⁶.

941. Une réforme du droit public de la prescription serait l'occasion de revenir sur cette limite à l'opposition de la prescription, comme le proposait déjà P. Amselek en 1970. Il ne paraît pas opportun d'interdire à la personne publique, découvrant en appel que sa dette est prescrite, de se prévaloir de ce moyen pour la première fois. L'administration bénéficie d'ailleurs de la faculté d'opposer la prescription à tout moment dans les cas exceptionnels où les dettes publiques sont exclues du champ d'application de la prescription quadriennale et qu'aucune disposition spécifique n'est prévue. Dans cette hypothèse, l'application des règles du Code civil conduit à autoriser l'administration à se prévaloir de la prescription pour la première fois en appel. En application de l'ancien article 2224 du Code civil, la Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que « *la chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence, qui n'est pas dotée d'un comptable public et ne peut par suite opposer la prescription quadriennale prévue à l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968, peut, même pour la première fois en appel, opposer la prescription décennale* »²²⁹⁷.

942. Cet assouplissement permettrait d'opposer de la prescription en tout état de cause et même en appel, sans pour autant revenir à l'état du droit antérieur à la réforme de 1968. Par conséquent, l'administration ne pourrait toujours pas invoquer la prescription pour faire obstacle à une décision de condamnation, qui reste soumise à la prescription décennale applicable aux jugements de condamnation passés en force de chose jugée²²⁹⁸. La prescription ne pourrait pas plus être opposée en cassation car l'appréciation du cours du délai de prescription relève, eu égard aux éléments de pur fait soulevés, de l'appréciation souveraine

²²⁹⁵ C.E., 1^{er} décembre 1982, *ministre du Budget c/ Autret*, *Rec. Tab.*, p. 569 ; C.E., 27 décembre 1997, *Mialon*, *Rec. Tab.*, p. 753 ; C.E., 6 février 1998, *Centre hospitalier d'Aurillac*, Req. n°146848, inédit ; C.E. 15 mars 1999, *Voyer*, *Rec.*, p. 729.

²²⁹⁶ C.E., 25 avril 2007, *ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/ Hébert*, *Rec.*, p. 175 ; *R.F.D.A.*, 2007, p. 1019, concl. R. Keller : « *En raison de la dispense d'instruction contradictoire à laquelle le juge du fond a recouru, le ministre des Transports [...] n'a pu opposer l'exception de prescription quadriennale en première instance ; qu'ainsi, le ministre est recevable à opposer cette prescription pour la première fois en cassation* ».

²²⁹⁷ C.A.A. Marseille, 11 janvier 2010, *Amparo A.*, Req. n°07MA01965, inédit.

²²⁹⁸ Article 3-1 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, *J.O.R.F.* du 14 juillet 1991, p. 9228, codifié à l'article L. 114-1 du Code des procédures civiles d'exécution : « *L'exécution des titres exécutoires mentionnés aux 1° à 3° de l'article 3 ne peut être poursuivie que pendant dix ans, sauf si les actions en recouvrement des créances qui y sont constatées se prescrivent par un délai plus long* ».

des juges du fond²²⁹⁹. Par exemple, s'il appartient au juge de cassation de s'assurer que les juges du fond ont exactement qualifié les faits constitutifs du fait générateur de la créance, seuls ces derniers, sauf cas de dénaturation, peuvent apprécier si le créancier était en situation d'ignorance légitime de sa créance²³⁰⁰. Cette modification pourrait aisément s'intégrer dans l'édifice contentieux de la prescription.

2. La complexité du contentieux de la prescription opposée par l'administration

943. L'opposition de la prescription par l'administration a pour effet d'éteindre l'exigibilité du droit du créancier de l'administration. Celui-ci n'aura alors d'autre choix que de contester cette opposition. Les voies de recours ouvertes au créancier ne seront pas identiques selon que la prescription sert de fondement à la suspension de la procédure de paiement par le comptable public (a) ou au refus de payer de l'ordonnateur (b).

a) La difficulté de contestation de la suspension de paiement prise par la comptable public fondée sur la prescription de la dette

944. Le comptable s'assure de la régularité de la dépense de l'ordonnateur en appréciant la légalité de la décision sans toutefois empiéter sur ses attributions²³⁰¹. Cependant la prescription est une règle qui s'impose aux deux organes. Condition de validité de la dette, elle est également une condition de régularité de la dépense engagée par le comptable. L'article 20 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique impose expressément à ce dernier de vérifier « *l'application des règles de prescription et de déchéance* ». Ainsi, le comptable doit s'assurer qu'il ne paye pas une dépense prescrite. S'il constate que l'ordonnateur a omis d'opposer la prescription, il ne pourra toutefois pas se substituer à la carence de ce dernier. Le Conseil d'Etat lui a dénié le droit d'opposer la prescription, compétence appartenant en l'état actuel des textes, au seul ordonnateur²³⁰². Il

²²⁹⁹ A propos de la prescription des dettes de pensions, voir C.E., 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai, Rec. Tab.*, p. 801.

²³⁰⁰ C.E., 19 mai 2004, *Brouillard, Rec. Tab.*, p. 645.

²³⁰¹ Voir C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier, receveur Commune de Valentigney, Rec.*, c. comptes, p. 55 ; C.E., 5 février 1971, *Balme, Rec.*, p. 108 ; A.J.D.A., 1971, p. 154 ; C.E., Sect., 23 mai 1980, *Commune d'Evau-les-Bains, Rec.*, p. 239 ; A.J.D.A., 1981, p. 157, concl. D. Labetoulle ; C.E., 8 décembre 2000, *ministre de l'Economie et des Finances c/ Kammerer, Rec.*, p. 597 ; C.E., 21 mars 2001, *Morel, Rec.*, p. 134 ; C.E., Sect., 8 février 2012, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat c/ Gastou et Deroy, Rec.*, p. 34 ; A.J.D.A., 2012, p. 698, chron. S.-J. Liéber D. Botheggi ; J.C.P. A., 2012, 2084, note A. Guigue ; *Dr. adm.*, 2012, n°4, comm. 39, note H. Hoepffner.

²³⁰² C.E., 25 octobre 1967, *ministre des Finances c/ Bonnafous, Rec.*, p. 393.

devra suspendre le processus de paiement de la dette et avertir l'ordonnateur pour que ce dernier émette un acte opposant la prescription²³⁰³.

945. Quels sont les mécanismes dont dispose le créancier pour contester l'appréciation de la prescription faite par le comptable public ? L'administré se heurte à une première difficulté inhérente à la nature de la décision de suspension de la procédure de paiement. Alors que les actes relevant de la stricte légalité budgétaire et comptable peuvent être en principe contestés devant le juge administratif, certains d'entre eux constituent des mesures d'ordre intérieur. Il en va précisément ainsi des refus de paiement opposés par le comptable public²³⁰⁴. Par conséquent, une décision de suspension motivée par le non-respect des règles de la prescription, prise par le comptable dans son rôle de payeur, constitue une mesure d'ordre intérieur insusceptible de faire grief et d'être contestée par la voie juridictionnelle.

946. Dès lors que l'ordonnateur n'a pas statué sur la question de la prescription, le créancier semble dépourvu de moyens de contestation. En réalité, il pourra s'adresser à l'ordonnateur pour lui demander de prendre un ordre de réquisition de paiement²³⁰⁵ afin que ce dernier, s'il considère que la prescription n'est pas acquise, enjoigne le comptable de payer la somme due. Le comptable doit en principe s'y conformer et la réquisition opère un transfert de responsabilité personnelle sur l'ordonnateur²³⁰⁶. Ce procédé explique que cette demande puisse se solder par un refus implicite ou explicite de l'ordonnateur. Mais, les refus opposés par l'ordonnateur de requérir le comptable de payer, contrairement au refus de paiement opposé par le comptable, sont des actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir²³⁰⁷.

947. La solution la plus simple consiste à faire une demande en paiement, entraînant ainsi une décision expresse ou implicite de rejet qui, elle, sera susceptible d'être attaquée devant le juge administratif. A cette occasion, l'ordonnateur pourra opposer la prescription s'il

²³⁰³ Article 38 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

²³⁰⁴ C.E., 18 mars 1970, *Lick, Rec.*, p. 197, concl. C. Morisot. Voir sur ce point L. Saïdj, « Conseil d'Etat et comptabilité publique », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 37-48, spéc. p. 42. Voir J. Molinier, « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 405-419, spéc. pp. 408-411.

²³⁰⁵ Voir l'article 38 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. et l'article L. 1617-3 du Code général des collectivités territoriales.

²³⁰⁶ Sur ce point, voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, préc. pp. 343-357.

²³⁰⁷ C.E., 19 janvier 1955, *Pommier, Rec.*, p. 31, concl. P. Laurent ; C.A.A. Marseille, 3 avril 2001, *Commune d'Aubagne, Rec. Tab.*, p. 894. Sur ce point, voir P. Amselek, « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *A.J.D.A.*, 1973, pp. 172-190 ; E. Boehler, *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, thèse dactyl., Paris 2, 1981, Tome I, 559 p., Tome II, 544 p., spéc. Tome II pp. 258-283.

considère que le refus du comptable est justifié. Cet acte administratif est également susceptible de recours contentieux.

b) La dualité de contestation de l'opposition de la prescription par une décision de l'ordonnateur

948. L'administration dispose de deux voies pour opposer la prescription, à savoir celle d'une décision expresse ou celle de l'exception à l'occasion d'un litige portant sur la dette. Dans cette dernière hypothèse, le litige est susceptible de relever du juge administratif comme du juge judiciaire, selon la nature publique ou privée de la créance. La réforme de 1968 a simplifié le droit antérieur en considérant que le juge de l'action est également celui de l'exception²³⁰⁸. Le juge judiciaire n'est donc plus tenu de surseoir à statuer comme il devait le faire sous l'empire de la déchéance quadriennale²³⁰⁹. Il est désormais compétent pour apprécier la légalité de la décision de prescription.

949. En conséquence, comme le souligne E. Picard, la question du recours pour contester la prescription ne se pose pas ou, du moins, « *se résout d'elle-même* »²³¹⁰. En effet, le créancier contestera en principe l'opposition de la prescription, qu'il s'agisse d'une décision expresse, ou à plus forte raison, d'une exception de prescription, à l'occasion du recours visant à obtenir le paiement de la somme due. Or, ce recours relève par nature du plein contentieux devant le juge administratif. Devant son homologue judiciaire, bien que la question n'ait jamais posé de difficulté contentieuse, la contestation de la prescription se fait dans le cadre du déroulement procédural des actions de la procédure civile.

950. Il se peut toutefois que le créancier décide d'attaquer la décision de prescription avant que ne soit noué un contentieux juridictionnel sur la validité de la créance. Le requérant peut être tenté d'utiliser la voie du recours pour excès de pouvoir en raison de sa simplicité et des avantages qu'il procure (notamment la dispense du ministère d'avocat). Ce recours,

²³⁰⁸ Article 8, loi du 31 décembre 1968 : « *La juridiction compétente pour connaître de la demande à laquelle la prescription est opposée, en vertu de la présente loi, est compétente pour statuer sur l'exception de prescription* ». Les débats parlementaires soulignent la volonté de rapprocher de ce point de vue la prescription quadriennale des prescriptions privées. Elle n'est plus la manifestation d'un acte de puissance publique relevant de la compétence exclusive des juridictions administratives. Voir les débats à l'Assemblée Nationale, *J.O.A.N.*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4931.

²³⁰⁹ C.E., Sect., 23 mai 1952, *Merlin, Rec.*, p. 275 ; *J.C.P.*, 1952, II, 7063, note A. Plantey ; C. cass., Ass. Plén., 6 juillet 2001, *Préfet de la région Ile de France, Bull. civ.*, Ass. Plén., n°9.

²³¹⁰ E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°617.

nécessairement formé devant le juge administratif, est-il recevable contre ce type d'acte ? Après une longue période de flottement, le Conseil d'Etat paraît avoir stabilisé sa jurisprudence en excluant une grande partie du contentieux de l'acte opposant la prescription quadriennale du domaine du recours pour excès de pouvoir. Dans un premier temps, le juge administratif considérait que le recours contre la déchéance ou la prescription ne relevait que du plein contentieux²³¹¹, ce qui rendait par conséquent le ministère d'avocat obligatoire²³¹². Il y avait là une dérogation à la jurisprudence *Lafage*²³¹³, qui ouvre une option au requérant désireux contester une décision à objet pécuniaire, entre le recours de plein contentieux ou le recours pour excès de pouvoir selon le contenu de ses conclusions. En réalité, il ne s'agissait pas véritablement d'une dérogation dans la mesure où la décision opposant la prescription n'est pas totalement détachable du rapport d'obligations relevant du plein contentieux²³¹⁴. Néanmoins, pour le juge administratif, elle ne paraît pas y être indéfectiblement liée. Alors que le décret du 11 janvier 1965²³¹⁵ dispense de la condition de délai les recours afférents aux travaux publics, le Conseil d'Etat considère que le délai de deux mois « *est en revanche applicable aux demandes dirigées contre les décisions opposant la déchéance quadriennale, même si la créance à laquelle est opposée cette déchéance intéresse la matière des travaux publics* »²³¹⁶. Dans un deuxième temps, la voie du recours pour excès de pouvoir au titre de la jurisprudence *Lafage* a finalement été admise contre la décision de prescription²³¹⁷. Comme le notait P. Amselek, cette jurisprudence ouvrait *a fortiori* la possibilité d'examiner la régularité et le bien-fondé de la décision de prescription dans le cadre d'un recours contre la décision de refus de paiement intenté sur le fondement de la jurisprudence *Lafage*²³¹⁸. L'absence de clarté dans la formulation de cette solution faisait néanmoins douter une partie de la doctrine. Ainsi,

²³¹¹ C.E., 26 mai 1937, *Maigret*, *Rec.*, p. 524 ; C.E., 20 novembre 1970, *Livet*, *Rec.*, p. 693.

²³¹² C.E., 28 janv. 1955, *Sibra*, *Rec.*, p. 50 ; C.E., Sect., 25 octobre 1963, *Corbière*, *Rec.*, p. 509 ; *A.J.D.A.*, 1963, p. 637.

²³¹³ C.E., 8 mars 1912, *Lafage*, *Rec.*, p. 348 ; concl. G. Pichat ; S., 1913, III, p. 1, note M. Hauriou.

²³¹⁴ En ce sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n°632.

²³¹⁵ Désormais repris à l'article R. 412-5 du Code de justice administrative.

²³¹⁶ C.E., 13 juillet 1961, *Société des entreprises Monod*, *Rec. Tab.*, p. 996 ; C.E., 31 mai 1972, *Pecaud*, *Rec.*, p. 397.

²³¹⁷ Voir implicitement C.E., 3 janvier 1969, *Commune de Carsac-Aillac*, *Rec.*, p. 1. Surtout C.E., 2 mai 1973, *Guyot*, *Rec.*, p. 309 ; *A.J.D.A.*, 1973, p. 370, note P. Amselek. : « *Le sieur Guyot est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Besançon, a rejeté sa demande qui tendait à l'annulation pour excès de pouvoir* » de l'arrêt opposant la déchéance ; C.E., 10 janvier 2007, *Martinez*, tables p. 772 : « *Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme A n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision par laquelle le ministre de la Défense a opposé la prescription prévue par la loi du 31 décembre 1968 modifiée à sa réclamation* ».

²³¹⁸ C.E., 26 mai 1937, *Maigret*, préc.

pour R. Chapus, le recours exercé contre les décisions opposant la prescription demeure une des limites à la jurisprudence *Lafage* et ne relève que du plein contentieux²³¹⁹.

951. Ces incertitudes ont partiellement été levées par un coup d'arrêt à l'expansion de la jurisprudence *Lafage* en cette matière – alors qu'elle connaît parallèlement un développement dans d'autres domaines²³²⁰. L'arrêt *Commune de Cavalaire-sur-Mer* a explicitement exclu la possibilité de former un recours pour excès de pouvoir contre les décisions opposant la prescription²³²¹. Les faits de l'affaire soulignaient l'inconvénient de l'ouverture du recours pour excès de pouvoir contre la décision. Après s'être vu évincé de l'attribution d'une délégation de service public, le requérant avait saisi le juge du référé précontractuel. Par deux reprises le juge a annulé la procédure de délégation. Le candidat malheureux a alors saisi la commune d'une demande d'indemnisation du préjudice résultant de cette illégalité et de la perte de chance de conclure le contrat. Le maire a opposé la prescription quadriennale à cette demande, ce qui a conduit le requérant à intenter deux actions contentieuses. Il a d'une part attaqué la décision opposant la prescription par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, et formé d'autre part une action indemnitaire. Lorsque le Conseil d'Etat a été saisi par voie de cassation de la demande d'annulation de la décision de prescription, le recours en réparation était toujours pendant devant lui. Le juge administratif avait donc jugé concomitamment deux litiges portant sur la même question. C'est pourquoi, la Haute juridiction a affirmé dans un considérant de principe que « *lorsque, dans le cadre d'un litige indemnitaire, l'administration oppose à la créance objet de ce litige la prescription prévue par les dispositions de la loi du 31 décembre 1968, le créancier qui entend contester le bien-fondé de la prescription doit le faire devant le juge saisi de ce même litige* ». Dans cette hypothèse, « *le créancier n'est par conséquent pas recevable à demander au juge de l'excès de pouvoir l'annulation de la décision opposant la prescription quadriennale à la créance dont il se prévaut* ». La voie du recours pour excès de pouvoir serait donc définitivement fermée. Cependant, comme le souligne G. Eveillard, le litige indemnitaire n'étant pas nécessairement porté devant le juge, et le Conseil d'Etat « *n'impose pas, semble-t-il, au créancier de réclamer sa créance en justice pour contester au contentieux la prescription*

²³¹⁹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., pp. 742-743. Dans le même sens, Sur ce point, voir R. Odent, *Cours de contentieux administratif*, Tome II, Cours de Droit, Paris, 1953-1954, 1979-1981, rééd., Dalloz, Paris, 2007, 783 p. spéc. p. 9.

²³²⁰ Voir C.E., Sect., 9 décembre 2011, *Marcou*, *Rec.*, p. 616, concl. R. Keller ; *Dr. adm.*, 2012, n°2, comm. 19, note F. Melleray.

²³²¹ C.E., 15 novembre 2012, *Commune de Cavalaire-sur-Mer*, *Rec.*, p. 384 ; *J.C.P. A.*, 2013, 2010, concl. B. Dacosta ; *Dr. adm.*, 2013, n°1, comm. 5, note G. Eveillard ; *A.J.D.A.*, 2013, p. 356, note F. Hoffmann ; *C.M.P.*, 2013, n°1, comm. 19, note J.-P. Piétri.

quadriennale »²³²². Faut-il en déduire qu'en l'absence de contentieux indemnitaire engagé sur le bien-fondé de la créance, le recours pour excès de pouvoir demeure possible contre la décision de prescription ? La jurisprudence devra confirmer ou infirmer cette hypothèse.

952. L'opposition de la prescription des dettes publiques est donc strictement encadrée par les règles de la procédure administrative et par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Il serait néanmoins souhaitable d'atténuer la rigueur de cette opposition pour tirer les conséquences de son appartenance au régime des dettes et des créances publiques. La prescription deviendrait ainsi un moyen de défense ordinaire à la disposition de l'administration pour contester le paiement d'une obligation, ce qu'elle est d'ailleurs lorsqu'elle est opposée à l'administration par une personne privée. Néanmoins, le régime procédural de l'opposition de la prescription des créances publiques n'est pas similaire à celui des prescriptions privées en raison de la particularité de certaines règles propres au contentieux administratif.

B. L'ENCADREMENT DE L'OPPOSITION DE LA PRESCRIPTION PAR LE DEBITEUR DE L'ADMINISTRATION

953. Il convient désormais d'analyser la situation inverse dans laquelle l'administration se voit opposer une prescription. Le débiteur l'invoquera normalement lorsque l'administration exigera le paiement de sa créance. Toutefois, cette dernière dispose d'une importante prérogative de puissance publique tenant au fait qu'elle n'a pas à saisir le juge pour obtenir le paiement des sommes dues. Elle doit en principe simplement émettre un titre exécutoire²³²³. Cette manifestation particulière du privilège de la décision unilatérale contraint le débiteur de la personne publique à former un recours contre cet acte, recours à l'occasion duquel il soulèvera le moyen de prescription (1). Si l'administré n'exécute pas son obligation après l'émission du titre, l'administration pourra engager des poursuites par l'intermédiaire de ses comptables publics pour obtenir le recouvrement forcé de la créance. La prescription de la

²³²² G. Eveillard, note sous C.E., 15 novembre 2012, *Commune de Cavalaire-sur-Mer*, préc.

²³²³ Par exécutoire, il faut entendre l'acte susceptible d'exécution forcée. Or, tous les actes administratifs ne bénéficient pas de cette qualité. Voir P.-L. Frier et N. Belloubet-Frier, « La deuxième mort de Jean Romieu », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 1-18 ; P.-L. Frier, « L'exécution d'office : principe et évolutions », *A.J.D.A.*, 1999, n° spécial, pp. 45-48 ; voir R. Drago, « La règle "Nul ne peut se faire justice à soi-même" et ses limites en droit français », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Nul ne peut se faire justice à soi-même : le principe et ses limites*, Tome XVIII, Dalloz, Paris, 1969, pp. 302-314, spéc. pp. 334 : « Certes, l'administration peut "se faire justice à elle-même", mais elle ne peut pas toujours faire exécuter par la force la "sentence" qu'elle a rendue ». Voir *supra* n°185.

créance devenue exécutoire ne pourra être opposée par le débiteur qu'à l'occasion de la contestation des poursuites (2).

1. L'opposition de la prescription à l'occasion de la contestation de l'établissement de la créance

954. Si le débiteur de l'administration n'exécute pas spontanément son obligation, celle-ci devra émettre un titre exécutoire. Cette prérogative de puissance publique varie cependant selon que la créance en cause est ordinaire ou fiscale, mais dans les deux cas, le débiteur devra opposer la prescription à l'occasion d'un recours contre cette décision. L'ordonnateur, organe compétent pour émettre les titres exécutoires²³²⁴, sera seul apte à défendre l'administration contre l'opposition de la prescription. Ces contentieux ne sont toutefois pas soumis au même régime bien que celui des créances ordinaires (b) connaisse des similitudes croissantes avec celui des créances fiscales (a).

a) La contestation du titre exécutoire établissant les créances fiscales : rôle et avis de mise en recouvrement

955. Le contentieux des différents titres exécutoires en matière d'imposition (rôle ou avis de mise en recouvrement) est régi par un ensemble de règles identiques. Seuls le rôle et l'avis de mise en recouvrement sont susceptibles d'être attaqués par le contribuable, les actes antérieurs, tels que ceux résultant du contrôle fiscal, ne constituant que des mesures préparatoires²³²⁵. Toute contestation de l'impôt doit débiter par une réclamation portée devant l'administration sous peine d'irrecevabilité du recours juridictionnel ultérieur. En cas de contestation d'une procédure de rectification, ce recours administratif devra être introduit dans le délai spécifique prévu à l'article R. 196-3 du Livre des procédures fiscales qui offre au contribuable « *un délai égal à celui de l'administration pour présenter ses propres réclamations* », donc variable selon l'impôt en cause. Ce délai court à compter de la notification de la proposition de redressement démarrant la procédure de rectification²³²⁶, alors même que cette proposition reste un acte inattaquable de manière autonome. Seul l'acte final de mise en recouvrement de l'impôt – nouveau rôle ou nouvel avis de mise en

²³²⁴ Articles 11 et 12 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

²³²⁵ Voir J. Molinier, « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 405-419.

²³²⁶ C.E., Plén., 28 novembre 1986, *De Bierre, Rec.*, p. 267 ; *R.J.F.*, 2/87, n°236.

recouvrement – pourra être contesté²³²⁷. Comme l'explique M. Collet, « *cette bizarrerie tient au fait que le pouvoir règlementaire a entendu caler le délai de recours du contribuable sur le droit de reprise de l'administration – ce qui n'est pas illogique : le contribuable peut ainsi se plaindre tant que l'administration peut venir l'embêter* »²³²⁸. En effet, la proposition de rectification entraîne l'interruption du délai de reprise et fait courir un nouveau délai²³²⁹. Il faut noter que le délai de réclamation fixe simplement un délai de forclusion pour introduire une demande devant l'administration²³³⁰, parfois qualifiée « *d'action contentieuse non juridictionnelle* »²³³¹. La prescription pourra être soulevée dès ce stade pré-juridictionnel par le contribuable. Cependant, le juge fiscal considère que ce recours ne limite pas le requérant pour invoquer des moyens nouveaux. Le débiteur peut donc opposer la prescription au stade juridictionnel, alors même qu'elle n'aurait pas été présentée devant l'administration²³³².

956. Si le désaccord entre le contribuable et l'administration persiste, le litige sera porté devant le juge fiscal par la voie d'un recours de plein contentieux objectif dans les deux mois de la notification de la réponse à la réclamation préalable²³³³. En cas de silence de l'administration pendant six mois, valant décision implicite de rejet, le débiteur pourra saisir le juge ou prendre « *son mal en patience* »²³³⁴ et attendre une éventuelle décision expresse, car cette décision implicite ne fait pas courir les délais de recours juridictionnel. Cette réponse à la réclamation n'est toutefois qu'une condition de recevabilité et seul le rôle faisant suite à la proposition de rectification ou l'avis de mise en recouvrement constitue l'objet du litige²³³⁵. A ce stade juridictionnel, le contentieux fiscal présente une particularité facilitant l'opposition de la prescription. Depuis la loi de finances du 30 décembre 1986²³³⁶, l'article L. 199 C du Livre des procédures fiscales dispose que « *l'administration, ainsi que le contribuable dans la limite du dégrèvement ou de la restitution sollicités, peuvent faire valoir tout moyen nouveau,*

²³²⁷ Voir l'analyse de J. Lamarque selon lequel la proposition de rectification constitue un acte faisant grief et, par suite, devrait pouvoir faire l'objet d'une réclamation (J. Lamarque, « Observations sur la nature juridique de la notification de redressement », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 681-689).

²³²⁸ Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 124.

²³²⁹ Voir *supra* n°858.

²³³⁰ Dans le même sens, T. Lambert, *Procédures fiscales*, préc., spéc p. 87.

²³³¹ J. Lamarque, O. Négrin et L. Ayrault, *Droit fiscal général*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 2^{ème} éd. 1463 p., spéc. p. 1305.

²³³² C.E., 3 juillet 1961, *Rec.*, p. 461 ; *Dr. fisc.*, n°42, 1961, comm. 931.

²³³³ Article R. 199-1 du Livre des procédures fiscales.

²³³⁴ M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 226.

²³³⁵ Il a y donc une différence avec la décision rendue sur recours préalable administratif obligatoire car la réponse à la réclamation ne se substitue pas au titre exécutoire. Ce dernier demeure l'acte attaqué devant le juge. En conséquence, les illégalités relatives au titre exécutoire pourront seules être avancées devant le juge fiscal.

²³³⁶ Article 81-III, loi n°86-1317 du 30 décembre 1986 *portant loi de finances pour 1987*, *J.O.R.F.* du 31 décembre 1986, p. 15820.

tant devant le tribunal administratif que devant la cour administrative d'appel, jusqu'à la clôture de l'instruction. Il en est de même devant le tribunal de grande instance et la cour d'appel ». Il n'existe donc plus d'immutabilité des moyens pendant l'instance fiscale. Cette disposition fait perdre une partie de son intérêt à la distinction des causes juridiques dans le contentieux fiscal, au nombre de trois : celle relative à la procédure d'imposition, celle liée à son bien-fondé et enfin celle afférente aux pénalités²³³⁷.

957. La tripartition des causes juridiques a un temps limité le jeu de la prescription. Après l'expiration du délai de saisine du juge, le requérant n'était plus recevable à invoquer un moyen ne se rattachant pas à une cause juridique déjà soulevée pendant le délai. Or, dans un premier état de sa jurisprudence, le Conseil d'Etat avait rattaché la prescription à la procédure d'imposition et non au fond du droit. Si le contribuable n'avait fait, dans le délai de recours, que contester le bien-fondé de l'imposition, il ne pouvait plus, après l'expiration de ce délai, faire valoir le moyen tiré de la prescription devant le juge²³³⁸. A plus forte raison, il ne pouvait arguer pour la première fois en appel de ce moyen²³³⁹. Cette difficulté était renforcée par les incertitudes entourant la qualification de la prescription²³⁴⁰. Le juge fiscal a fini par rattacher ce moyen au bien-fondé de l'imposition²³⁴¹. L'entrée en vigueur de l'article L. 199 C du Livre des procédures fiscales autorise désormais le requérant à soulever la prescription jusqu'à la clôture de l'instruction, en première instance ou en appel, et ce, même après l'expiration du délai de recours.

958. En raison des spécificités du déroulement de l'instance, l'opposition de la prescription de l'imposition est facilitée en contentieux fiscal. L'évolution jurisprudentielle du contentieux des créances ordinaires tend à le rapprocher sur ce point du contentieux fiscal.

²³³⁷ C.E., Sect., 14 juin 1974, *Société immobilière et mobilière de Basse-Bretagne*, p. 341 ; *Dr. fisc.*, n°7, 1975, comm. 246.

²³³⁸ Voir C.E., 9 juin 1971, *Ferrero*, préc. : « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que le Sieur Ferrero n'a invoqué la prescription de l'action administrative devant le tribunal administratif que dans un mémoire produit [...] après l'expiration du délai ouvert par la loi pour contester le titre de perception [...] ; que ce moyen n'est pas d'ordre public et était fondé sur une cause juridique distincte de celles qui servaient de base aux moyens présentés dans le délai légal, constituait une demande nouvelle qui n'était pas recevable* ».

²³³⁹ C.E., 10 avril 1974, *Société X.* ; *Dr. fisc.*, n°32, 1974, comm. 998, concl. M.-A. Latournerie.

²³⁴⁰ Voir C.E., 10 janvier 1968, *Société X.*, *Rec.*, p. 31 ; *Dr. fisc.*, n°26, 1969, p. 6, concl. L. Mehl.

²³⁴¹ C.E., 25 février 1981, *Gouriou*, *Rec.*, p. 107 ; *Dr. fisc.*, n°41, 1981, comm. 1810, concl. Schricke : « *Considérant, qu'en soutenant que l'imposition litigieuse, en tant qu'elle porte sur une période antérieure au 1^{er} janvier 1971, a été établie après l'expiration du délai de répétition, M. X. critique le bien-fondé de l'imposition et n'invoque pas une irrégularité de la procédure d'imposition [...]. Cette prétention n'est pas fondée sur une cause juridique distincte de celle sur laquelle reposait la demande de première instance, et ne constitue pas une demande nouvelle qui serait irrecevable* ».

b) La contestation du titre exécutoire établissant les créances ordinaires

959. Lorsque l'administration détient une créance ordinaire, le débiteur doit en principe l'acquitter spontanément après l'émission du titre exécutoire²³⁴². Trois exceptions à ce principe permettent à l'administration de saisir le juge afin de statuer sur sa créance²³⁴³. Dans deux hypothèses (créance des établissements publics industriels et commerciaux et créance contractuelle), si l'administration, exceptionnellement partie demanderesse, assigne le débiteur en justice, ce dernier fera valoir la prescription à l'appui de son mémoire en défense. L'opposition de la prescription suit alors les procédures ordinaires devant le juge administratif. Dans la troisième hypothèse (créance d'une personne publique sur une autre personne publique), le débiteur étant une personne publique, la prescription sera la plupart du temps celle prévue par la loi du 31 décembre 1968 et devra être opposée un acte administratif de l'ordonnateur.

960. Dans tous les autres cas, les personnes publiques sont tenues de recourir au procédé du titre exécutoire pour recouvrer leur créance²³⁴⁴. Ainsi, si le débiteur de l'administration estime que la demande de paiement formalisée par le titre exécutoire est fondée sur une obligation prescrite, il devra intenter un recours contre cet acte administratif afin d'opposer la prescription. Les voies de contestation des titres exécutoires en matière de créances ordinaires sont gouvernées par une certaine complexité²³⁴⁵. Elles varient non seulement selon la personne publique créancière, mais également selon la nature du titre émis pour constater la créance.

961. La compétence juridictionnelle diffère selon le titre exécutoire en cause. Si les arrêtés de débet relèvent exclusivement de la compétence administrative²³⁴⁶, les autres titres exécutoires sont contestés devant le juge judiciaire ou devant le juge administratif selon la nature publique ou privée de la créance. Lorsque le contentieux appartient à l'ordre administratif, la saisine du juge s'effectuera par la voie du recours objectif de pleine

²³⁴² L'article 113 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

²³⁴³ Voir *supra* n°855.

²³⁴⁴ Cette prérogative a d'abord été conférée aux personnes publiques secondaires avant d'être reconnue à l'Etat, ceci afin de limiter une utilisation abusive de l'arrêté de débet qui ne peut en principe être mis en œuvre qu'à l'égard des détenteurs de deniers publics. Sur cette question voir C. Maugé, *Le recouvrement d'office des créances ordinaires des collectivités publiques*, thèse dactyl., Paris, 1948, 85 p., spéc. pp. 2-11.

²³⁴⁵ A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », préc., n°99.

²³⁴⁶ T.C., 12 juillet 1945, *Société des docks frigorifiques du Havre*, Rec., p. 278.

juridiction. Qu'il s'agisse de l'arrêté de débet – et la solution est ancienne²³⁴⁷ – ou des ordres de versement ou de reversement devenus titres exécutoires²³⁴⁸, le Conseil d'Etat juge en effet que ces actes relèvent par nature de la pleine juridiction. En mettant fin à la possibilité d'introduire un recours pour excès de pouvoir²³⁴⁹, ces décisions rendues à propos des ordres de versement et de reversement ont porté « *un rude coup* »²³⁵⁰ à la jurisprudence *Lafage*²³⁵¹.

962. Comme en matière fiscale, la phase contentieuse peut débiter par un recours administratif préalable obligatoire²³⁵², mais celui-ci n'est pas exigé pour l'ensemble des créances publiques ordinaires. Son champ d'application demeure limité aux créances de l'Etat, autres que celles recouvrées par arrêté de débet. Par suite, le recours administratif devra être intenté dans les deux mois de la notification du titre exécutoire. Pour les collectivités territoriales et les établissements publics, le recours administratif n'est donc pas obligatoire²³⁵³. Une nouvelle fois, la prescription pourra être invoquée dès ce stade. Pendant longtemps, le recours administratif provoquait, selon le mot de R. Chapus, la « *crystallisation du débat contentieux* », [c'est-à-dire] « *que l'objet du recours juridictionnel est déterminé par ce qu'a été celui du recours préalable* »²³⁵⁴. Cette immutabilité des moyens a néanmoins été abandonnée. Désormais, à l'appui de conclusions contre « *un titre de perception, l'auteur d'un recours juridictionnel est recevable à invoquer tout moyen nouveau, y compris ceux qui ne figureraient pas dans son recours administratif préalable obligatoire* »²³⁵⁵. Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Houlbrequé* de 2005²³⁵⁶, précisé en 2007 par l'arrêt *Garnier*²³⁵⁷, a

²³⁴⁷ C.E., 8 mars 1912, *Schlemmer*, *Rec.*, p. 314 ; S., 1913, III, p. 7, concl. Pichat et note M. Hauriou ; C.E., 4 janvier 1954, *Melot* ; A.J.D.A., 1954, II, p. 95 ; C.E., 23 juin 1965, *Compagnie normande d'études*, *Rec.*, p. 387.

²³⁴⁸ C.E., Sect., 27 avril 1988, *Mbakam*, *Rec.*, p. 173 ; A.J.D.A., 1988, p. 484, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; C.E., Sect., 23 décembre 1988, *Cadihilac*, *Rec.*, p. 485 ; A.J.D.A., 1989, p. 438, concl. M. Fornacciarì.

²³⁴⁹ Concernant le recours pour excès de pouvoir contre les ordres de versement, voir C.E., Sect., 11 janvier 1957, *de Franqueville*, *Rec.*, p. 26 ; D., 1957, p. 93, concl. F. Gazier.

²³⁵⁰ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 740.

²³⁵¹ Comme l'a démontré D. Pouyaud, cette fermeture de la voie du recours pour excès de pouvoir s'explique par la volonté du Conseil d'Etat d'unifier les contentieux d'appel après la création des cours administrative d'appel par la loi du 31 décembre 1987 (D. Pouyaud, « La réforme du 31 décembre 1987 et la distinction des contentieux », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 541-558).

²³⁵² Même si l'introduction d'un tel recours devant l'administration fiscale diffère dans ses effets du recours administratif préalable obligatoire ordinaire (voir M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., pp. 221-222).

²³⁵³ C.E., 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges*, *Rec.*, p. 235 ; J.C.P. A., 2009, 2205, note G. Pelissier et 2226, note L. Erstein ; A.J.D.A., 2009, p. 1279, obs. S. Blondel ; R.F.D.A., 2009, p. 880.

²³⁵⁴ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 406.

²³⁵⁵ C.A.A. Versailles, 7 juin 2005, *Société S.M.A.C. Acéroïde*, *Rec. Tab.*, p. 817 ; A.J.D.A., 2005, p. 1749.

²³⁵⁶ C.E., Sect., 18 novembre 2005, *Houlbrequé*, *Rec.*, p. 513 ; R.F.D.A., 2006, p. 543, concl. T-X. Girardot ; A.J.D.A., 2005, p. 2453, chron. C. Landais et F. Lenica ; G.A.C.A., 2011, 3^{ème} éd., n°42.

généralisé cet abandon pour l'ensemble des recours administratifs. Cette solution n'empêche plus le requérant de soulever la prescription devant le juge malgré un éventuel oubli dans son recours administratif.

963. Le requérant pourra enfin soulever la prescription lors d'un recours de plein contentieux introduit, selon les cas, dans le délai de recours de deux mois à compter de la réponse implicite ou explicite au recours administratif ou de la notification du titre exécutoire. L'expiration de ce délai de recours, au cours de l'instance, a-t-elle une influence sur la possibilité d'invoquer la prescription ? En principe, l'achèvement de ce délai induit la cristallisation du débat contentieux. Par conséquent, « *le requérant n'est pas recevable à changer le fondement juridique de la demande* »²³⁵⁸ en appel. Cette immutabilité des moyens prévaut dans le contentieux des créances ordinaires pour lequel le juge administratif refuse d'appliquer l'article L. 199 C du Livre de procédures fiscales²³⁵⁹. Cependant, le Conseil d'Etat a rattaché l'ensemble des moyens invocables contre un titre exécutoire à la même cause juridique²³⁶⁰. Cette unité de cause juridique permet d'appliquer pleinement les termes de l'article 2228 du Code civil régissant les créances ordinaires. Celui-ci autorise le débiteur à opposer la prescription « *en tout état de cause, même en appel* ».

964. Il ressort de cette analyse que, malgré la complexité du contentieux de l'établissement des créances publiques, le moyen tiré de la prescription de la créance, tant en application des textes que de leurs assouplissements jurisprudentiels, se trouve facilité par rapport à d'autres moyens de contestation. En revanche, les obstacles posés par le contentieux du recouvrement forcé de la créance paraissent plus difficiles à surmonter.

²³⁵⁷ C.E., 21 mars 2007, *Garnier, Rec.*, p. 128 ; *Dr. adm.*, 2007, n°5, comm. 78, note O. Guillaumont. Voir D. Bailleul, « Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *Dr. adm.*, 2008, n°4, étude 9, pp. 17-20.

²³⁵⁸ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, Paris, 2008, 13^{ème} éd., p. 672.

²³⁵⁹ C.E., 9 novembre 1994, *Société saumon Pierre Chevance, Rec. Tab.*, p. 1137.

²³⁶⁰ C.E., 13 mars 1996, *Association régionale pour l'enseignement et la recherche technologique et scientifique en Champagne-Ardenne, Rec.*, p. 74 : « *Considérant qu'à l'appui de conclusions dirigées contre un état exécutoire, un requérant est recevable à contester par tout moyen la légalité de l'ordre de versement auquel cet état donne une force exécutoire ; que, quel que soit le vice ainsi invoqué, un tel moyen relève de la même cause juridique que les contestations relatives à la réalité de la créance ; qu'ainsi, en jugeant que les moyens tirés de l'irrégularité des ordres de reversement procédaient d'une cause juridique distincte de celle à laquelle se rattachait l'unique moyen, relatif à la réalité de la créance, présenté dans le délai du recours contentieux, et en en déduisant que ces moyens étaient irrecevables, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit* ».

2. *L'opposition de la prescription à l'occasion de la contestation du recouvrement forcée de la créance*

965. Ce contentieux demeure en principe rare dans la mesure où le débiteur, destinataire d'un titre exécutoire, satisfait normalement son obligation. Si toutefois il ne paye pas amiablement, le comptable public prendra le titre en charge afin de poursuivre le recouvrement forcé de la créance. De son côté, le débiteur pourra invoquer la prescription pour mettre fin aux poursuites. Si la durée du délai de prescription varie en fonction de la nature ordinaire ou fiscale de la créance²³⁶¹, les règles procédurales enserrant son opposition font abstraction de cette distinction. En effet, l'article 113 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit que « *le recouvrement des ordres de recouvrer relevant de la présente sous-section s'effectue comme en matière d'impôts directs* ». Cette unification salutaire des règles procédurales ne leur retire pas leur complexité, obligeant le débiteur à être vigilant s'il veut se prévaloir de la prescription.

966. Avant d'étudier les conditions dans lesquelles la prescription pourra être opposée au comptable, l'objet de ce contentieux mérite d'être précisé. La doctrine fiscaliste, dont les conclusions sur ce point peuvent aisément être étendues aux créances ordinaires, a montré que le contentieux du recouvrement était composé de deux actions de nature juridique distincte²³⁶². La première concerne la régularité formelle des poursuites engagées par le comptable alors que la seconde porte sur l'obligation de payer la créance. Ces deux actions relèvent d'ailleurs d'ordres juridictionnels différents. Si le contentieux de la régularité des poursuites appartient exclusivement aux juridictions judiciaires, la contestation de l'obligation de payer relève de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire selon la nature de la créance²³⁶³. La prescription portant sur la validité au fond de l'obligation, son opposition ne pourra se faire qu'à l'occasion de la contestation de l'obligation de payer²³⁶⁴.

967. Comme en matière de contentieux de l'imposition, le débiteur doit former un recours préalable obligatoire devant le comptable chargé du recouvrement dans le délai de deux mois

²³⁶¹ Voir supra Partie 2, titre 1.

²³⁶² Voir M. Masclat de Barbarin, *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 584 p., spéc. pp. 127-173.

²³⁶³ Le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits ont jugé que le juge administratif était compétent pour connaître de la contestation de l'exigibilité d'une créance ordinaire de nature administrative (C.E., Sect., 13 janvier 1961, *Magnier, Rec.*, p. 33 ; T.C., 12 janvier 1987, *Launay, Rec.*, p. 443 ; *A.J.D.A.*, 1987, p. 427.

²³⁶⁴ C.E., 25 mai 1988, *Gautier, Rec. Tab.*, p. 710 ; *Dr. fisc.*, 1990, n°8, comm. 385.

« à partir de tout acte de poursuite si le motif invoqué porte sur l'obligation de payer ou le montant de la dette ou du premier acte de poursuite permettant d'invoquer tout autre motif »²³⁶⁵. En effet, comme le souligne J. Molinier, « la liaison du contentieux du recouvrement exige qu'une mesure d'exécution forcée soit prise, le recours à la contrainte étant matérialisé par un acte de poursuites »²³⁶⁶. L'administration dispose alors elle-même d'un délai de deux mois pour répondre au contribuable. En cas de réponse négative ou à l'expiration de ce délai, le débiteur dispose de deux mois pour déférer la décision explicite ou implicite de refus au juge compétent²³⁶⁷. Une nouvelle fois, ce recours préalable n'emporte pas une stricte cristallisation du débat contentieux. Le Conseil d'Etat juge, dans le cadre du contentieux fiscal du recouvrement, qu'un moyen de droit nouveau peut être soulevé pour la première fois devant le juge du fond s'il n'implique pas l'appréciation de pièces ou de circonstances de fait que le requérant aurait pu produire ou exposer dans sa réclamation. Dans cette mesure, la prescription peut être invoquée pour la première fois devant les juges du fond si le recours préalable a été introduit dans le délai de deux mois à compter de la notification du premier acte de poursuite²³⁶⁸, alors même que l'article L. 199 C du Livre des procédures fiscales n'est pas applicable au contentieux fiscal du recouvrement²³⁶⁹.

968. Le recours juridictionnel, relevant ici encore du plein contentieux²³⁷⁰, visera donc à contester l'obligation de payer en attaquant le premier acte de poursuite. Si le requérant ne défère pas la réponse négative à sa réclamation préalable dès le premier acte de poursuite, il conserve toutefois la possibilité de soulever la prescription à l'occasion d'un autre acte de poursuite, dans la mesure où ce moyen a été invoqué dans la réclamation préalable. Cette faculté est toutefois subordonnée à la condition que le délai de recours contre le second acte

²³⁶⁵ R. 281-3-1 du Livre des procédures fiscales.

²³⁶⁶ Voir J. Molinier, « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 405-419, spéc. p. 413.

²³⁶⁷ R. 281-4 du Livre des procédures fiscales.

²³⁶⁸ C.E., 17 mars 1999, *Gouet, Rec.*, p. 71 ; *Dr. fisc.*, n°3, 2000, comm. 42, concl. G. Goulard ; *R.J.F.*, 5/99, n°642, note E. Mignon ; C.E., 28 mars 2007, *Société Hallumeca, Rec. Tab.*, p. 786 ; *Dr. fisc.*, n°25, 2007, comm. 665 ; *R.J.F.*, 6/07, n°748.

²³⁶⁹ C.E., 17 mars 1999, *Gouet*, préc. : « Considérant que M. X... n'est pas davantage fondé, pour soutenir qu'il était recevable à invoquer, pour la première fois devant la cour administrative d'appel, le moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement des impositions et de la fraction des impositions ci-dessus mentionnées, non acquittées par lui, à invoquer les dispositions de l'article L. 199 C du Livre des procédures fiscales, aux termes desquelles le contribuable peut "faire valoir tout moyen nouveau, tant devant le tribunal administratif que devant la cour administrative d'appel, jusqu'à la clôture de l'instruction ..." , dès lors que celles-ci ne sont applicables qu'au contentieux de l'établissement des impôts relevant de la compétence de la juridiction administrative, et non à celles des contestations ayant trait à leur recouvrement, dont il appartient à cette juridiction de connaître, en vertu des dispositions combinées des articles L. 281, 2°, et L. 199 du Livre des procédures fiscales, précités ».

²³⁷⁰ C.E., 29 juin 1962, *Sociétés des aciéries de Pompey, Rec.*, p. 438 ; *G.A.J. Fisc.*, 2009, 5^{ème}, n°60.

ne soit pas expiré. Il en va par exemple ainsi lorsque le délai ne court pas en raison de l'absence des voies et délais de recours mentionnés dans le premier acte de poursuite²³⁷¹.

969. L'opposition de la prescription impose donc au requérant d'être attentif aux différents actes de poursuites émis par le comptable. On le voit, la particularité de la procédure de recouvrement a incité le juge à interpréter les contraintes procédurales dans un sens résolument libéral afin de faciliter les conditions d'opposition de la prescription. De manière générale, le contentieux des créances publiques a conduit le législateur à atténuer les règles procédurales limitant l'opposition de la prescription par le débiteur de l'administration.

970. Si la rigueur de ces règles procédurales est surmontée, selon le cas, par l'administration débitrice ou par le débiteur de l'administration, l'opposition de la prescription jouera son rôle extinctif. Mais, là n'est pas le seul effet de l'institution en droit public. En raison du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, l'acquisition de la prescription au profit du débiteur est une cause d'engagement de la responsabilité des agents en chargés de l'exécution du budget.

§ 2 – Les conséquences de l'opposition de la prescription sur la responsabilité des autorités administratives

971. La particularité de l'opposition de la prescription, et par là-même sa rigueur, apparaît très nettement lors de l'étude de ses conséquences au sein même de l'administration en raison du principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables. Ce principe, assurant la régularité du maniement des deniers publics, conduit à faire de la prescription une cause d'engagement de la responsabilité du comptable public²³⁷² (B) voire, plus rarement, de la responsabilité de l'ordonnateur (A).

²³⁷¹ C.E., 27 juillet 2012, *Manseau*, Req. n°331748, *Rec. Tab.*, à paraître ; *Dr. fisc.*, n°42, 2012, comm. 487, concl. F. Aladjidi et note E. Laporte. Voir également C.E., 25 novembre 2010, *Bachet*, *Rec. Tab.*, p. 932 ; *Dr. fisc.*, n°47, 2010, comm. 571, concl. N. Escaut et note A. Bonnet.

²³⁷² Loi n°63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, *J.O.R.F.* du 24 février 1963, p. 1818.

A. LA RESPONSABILITE HYPOTHETIQUE DE L'ORDONNATEUR

972. Pour classique qu'il soit, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables fait l'objet de plusieurs critiques tenant principalement à « *sa lenteur, sa complexité, et parfois son archaïsme* »²³⁷³. Ces reproches sont désormais accentués par la transformation des procédures budgétaires, en particulier après l'adoption de la loi organique sur les lois de finances parachevant l'introduction d'une logique de performance dans les finances publiques. Cette dernière consacre une autonomie grandissante des décideurs publics dans la gestion des deniers publics ou, autrement dit, des crédits budgétaires. La contrepartie de cette liberté doit alors se retrouver dans un renforcement de la responsabilité des acteurs financiers, en particulier sur le plan de l'exécution budgétaire. Or, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables semble limiter le développement d'une telle logique²³⁷⁴. Il est vrai que dans l'hypothèse particulière de la prescription, la responsabilité de l'ordonnateur, principal organe de décision, est largement illusoire.

973. L'ordonnateur maîtrise la phase administrative du recouvrement des créances et du paiement des dettes. S'il n'oppose pas la prescription à un créancier ou s'il n'émet pas un titre exécutoire pour engager le recouvrement de la créance, sa responsabilité financière pourra être retenue. Celle-ci relève en principe de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière. Cependant, seule une partie des ordonnateurs²³⁷⁵ peut être poursuivie devant cette juridiction à raison de leurs fautes de gestion²³⁷⁶. Les ministres et les élus locaux sont exclus de sa compétence, limitant largement l'efficacité de son contrôle, le rendant illusoire. Ainsi, comme le remarquait P. Amselek à propos de la prescription quadriennale, « *on sait que cette responsabilité personnelle des ordonnateurs est d'une efficacité très limitée ; on peut même dire que s'agissant des ministres, elle est inexistante* »²³⁷⁷. C'est pourquoi la responsabilité des ordonnateurs devrait faire l'objet d'une réforme législative, dont on a d'ailleurs pu dénoncer le « *saucissonnage* »²³⁷⁸. Pour le moment, seule la responsabilité des

²³⁷³ L. Saïdj, « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *R.F.F.P.*, n°41, 1993, pp. 64-72, spéc. p. 67.

²³⁷⁴ M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique relative aux lois de finances et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », *R.F.D.A.*, 2004, pp. 398-412 ; A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs en matières budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 714-722.

²³⁷⁵ Article L. 312-1-I du Code des juridictions financières.

²³⁷⁶ Article L. 313-1 du Code des juridictions financières.

²³⁷⁷ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 481.

²³⁷⁸ M.-C. Montecler, « Après la loi patchwork, la réforme saucissonnée », *A.J.D.A.*, 2011, p. 1585.

comptables a fait l'objet d'une restructuration. La modification de la responsabilité des ordonnateurs pourrait passer par la suppression de la juridiction de la Cour de discipline budgétaire et financière, au profit d'un transfert vers la Cour des comptes. Si tant est qu'une telle réforme voie le jour, il n'est pas pour autant certain que la responsabilité des ordonnateurs soit plus fréquemment engagée sur le fondement d'une prescription acquise par le débiteur ou d'une dette prescrite payée au créancier de l'administration. Le poids de la responsabilité incombe davantage au comptable public en raison des fonctions de contrôle que lui confère le système financier français.

B. LA RESPONSABILITE SYSTEMATIQUE DU COMPTABLE PUBLIC

974. Le comptable public exerce deux missions principales. Son « rôle de caissier », lui donnant une compétence exclusive pour manier les deniers publics en décaissant ou en encaissant les sommes visées par l'ordonnateur²³⁷⁹, est doublé d'un « rôle de payeur »²³⁸⁰ au terme duquel il vérifie la légalité budgétaire et comptable des actes de l'ordonnateur avant d'en assurer l'exécution. Cette dernière mission est effectuée sous le contrôle du juge financier qui veille à la régularité des comptes tenus par le comptable. Cette obligation de contrôle imposée au comptable public a pour corollaire l'existence d'une responsabilité personnelle et pécuniaire de cet agent. Contrairement à la responsabilité des ordonnateurs, véritable serpent de mer des réformes budgétaires et comptables, la responsabilité du comptable a fait l'objet d'un remaniement récent²³⁸¹. Cette modification n'emporte cependant

²³⁷⁹ Article 13 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Le Conseil d'Etat l'a érigé en « principe général des finances publiques ». Voir, C.E., Avis, Sect. Fin., 13 février 2007, n°373788 ; E.D.C.E., 2008, p. 228 ; C.M.P., n°4, 2008, comm. 70, note G. Eckert. Voir, au contentieux, C.E., Sect., 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, Rec., p. 445 ; R.J.E.P., 2010, comm. 1, concl. N. Boulouis ; A.J.D.A., 2009, p. 2401, note M. Lascombes et X. Vandendriessche ; *Dr. adm.*, 2010, n°1, comm. 5, note F. Melleray ; J.C.P. G., 2009, 365, note B. Plessix. Toute autre personne qui manierait des deniers publics deviendrait comptable de fait et relèverait par conséquent de la procédure de gestion de fait devant les juridictions financières. Celle-ci impose les mêmes obligations que pour les comptables publics patents, c'est-à-dire légalement désignés.

²³⁸⁰ En ce sens, G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 1981, 2^{ème} éd., 431 p., spéc. p. 146 ; F. Akhoune, *Le statut du comptable en droit public financier*, préc., pp. 147-165.

²³⁸¹ Voir S. Damarey, « L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières », A.J.D.A., 2012, pp. 317-333 ; J.-L. Girardi et L. Renouard, « Evolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », A.J.D.A., 2012, pp. 536-542. Cette responsabilité, lourde en théorie, était réduite en pratique. L'article 60 de la loi du 23 février 1963 prévoyait que le comptable public engageait sa responsabilité « dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, [...] l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ». En conditionnant la mise en cause du comptable à un critère objectif révélé par la production des comptes, le texte conférait une certaine automaticité à la responsabilité pécuniaire de l'agent. Les juridictions financières, en tant que simples juge des comptes du comptable, devaient mettre à sa charge, par un arrêt de débet, les sommes non perçues sans pouvoir tenir compte

aucun changement des effets de l'acquisition de la prescription sur sa situation. Afin d'éviter que sa responsabilité soit engagée, il devra d'une part, veiller à ce que les créances de l'administration ne soient pas atteintes par la prescription (2), et d'autre part, vérifier que les dettes payées ne soient pas prescrites (1).

1. La responsabilité du comptable public en raison du paiement d'une dette prescrite

975. De manière générale, le contrôle de la dépense publique impose au comptable de s'assurer de la seule légalité budgétaire des actes de l'ordonnateur et non de faire respecter la légalité administrative²³⁸². Il doit vérifier notamment « *la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 20 ci-après et le caractère libératoire du règlement* »²³⁸³. Pour G. Montagnier, « *la notion de validité de la créance est une notion très particulière : il ne s'agit pas de la validité juridique intrinsèque de la créance du particulier, mais de sa régularité vis-à-vis de la réglementation de la comptabilité publique* »²³⁸⁴. Cette réglementation mentionne explicitement que « *les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance* »²³⁸⁵.

976. Ainsi, le comptable doit s'assurer de ne pas payer une dépense prescrite. S'il constate que l'ordonnateur a omis d'opposer la prescription, il ne pourra toutefois pas se substituer à celui-ci, seul compétent pour émettre un tel acte. Le Conseil d'Etat lui a clairement refusé cette faculté en considérant que le refus de paiement d'un comptable fondé sur la prescription

de son comportement. C'est pourquoi, le ministre du Budget, et avant lui le ministre des Finances, en sa qualité de juge du comportement des comptables, usait régulièrement de la possibilité qui lui était offerte de décharger le comptable en lui accordant une remise gracieuse. Mais le recours trop fréquent à ce procédé a largement dévoyé la procédure existante en exonérant systématiquement le comptable de sa responsabilité. Ainsi, la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 est venue introduire un élément de subjectivité à la disposition du juge des comptes. Désormais, il incombera au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable à l'une de ses obligations a causé ou non un préjudice financier à l'organisme public concerné. Dans la première hypothèse, le juge devra, comme auparavant, rendre un arrêt de débet imposant la restitution des sommes manquantes. Dans la seconde hypothèse, le juge prononcera une amende forfaitaire en prenant en compte l'attitude du comptable qui ne pourra, contrairement au débet, faire l'objet d'une remise gracieuse. Par conséquent, cette réforme n'atténue pas la responsabilité du comptable à raison de la prescription. Il est certain que le non recouvrement d'une créance prescrite ou le paiement d'une dette prescrite cause un préjudice financier à la personne publique.

²³⁸² Voir par exemple l'abondant contentieux relatif aux pièces justificatives. Voir C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier, receveur Commune de Valentigney, Rec.*, c. comptes, p. 55 ; C.E., 5 février 1971, *Balme, Rec.*, p. 108 ; A.J.D.A., 1971, p. 154 ; C.E., Sect., 23 mai 1980, *Commune d'Evaux-les-Bains, Rec.*, p. 239 ; A.J.D.A., 1981, p. 157, concl. D. Labetoulle ; C.E., 8 décembre 2000, *ministre de l'Economie et des Finances c/ Kammerer, Rec.*, p. 597 ; C.E., 21 mars 2001, *Morel, Rec.*, p. 134 ; C.E., Sect., 8 février 2012, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat c/ Gastou et Deroy*, préc.

²³⁸³ Article 19 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, préc.

²³⁸⁴ G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, préc., p. 144.

²³⁸⁵ Article 20 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, préc.

d'une dette porte atteinte à la compétence exclusive de l'ordonnateur²³⁸⁶. Il devra suspendre le processus de paiement de la dépense et avertir l'ordonnateur afin que celui-ci émette un acte opposant la prescription²³⁸⁷. Il n'en demeure pas moins que le paiement d'une dette prescrite engage la responsabilité du comptable s'il n'a pas « *appelé l'attention de l'ordonnateur sur la prescription acquise* »²³⁸⁸.

2. La responsabilité du comptable en raison de l'impossibilité de percevoir une créance prescrite

977. La responsabilité du comptable peut être engagée si, en l'absence de titre exécutoire, il n'informe pas l'ordonnateur du risque d'irrecouvrabilité de la créance (a). Plus encore, sa responsabilité sera actionnée s'il laisse expirer le délai de recouvrement de la créance après avoir pris en charge le titre de perception (b).

a) L'engagement de la responsabilité du comptable public en raison de l'acquisition de la prescription de l'établissement de la créance publique

978. Comme le remarque G. Montagnier, « *en matière de créances publiques, la protection des débiteurs des organismes publics est assurée par leur propre vigilance et par les possibilités de recours qui leurs sont ouvertes, et non par un auto-contrôle administratif* »²³⁸⁹. L'article 19 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique impose aux comptables de s'assurer « *de l'autorisation de percevoir la recette et, dans la limite des éléments dont ils disposent, de la mise en recouvrement des créances de l'organisme public et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes* »²³⁹⁰. Cette disposition implique qu'ils veillent à ce que l'ordonnateur ait émis un titre exécutoire nécessaire à la prise en charge et au recouvrement de la créance. Cette fonction ne relève pas véritablement d'une mission de contrôle – comment contrôler un acte qui n'existe pas ? –

²³⁸⁶ C.E., 25 octobre 1967, *ministre des Finances c/ Bonnafous*, Rec., p. 393.

²³⁸⁷ Article 38 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, préc. Sur ce point, voir E. Boehler, *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, Tome II, préc., p. 220-221.

²³⁸⁸ C. comptes, 31 janvier 1991, *Receveurs des impôts Oise c/ R.P. Senlis*, Rec., C. comptes, p. 10 ; C. comptes, 23 octobre 1989, *Goussard*, Rec., C. comptes, p. 97.

²³⁸⁹ G. Montagnier, *Principes de comptabilités publiques*, préc., p. 157. Dans le même sens A. Barilari, *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 2003, 180 p., spéc. p. 38 : « *Le contrôle de l'amont est réduit et c'est l'action vers le débiteur qui prime* ».

²³⁹⁰ Article 19 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, préc.

mais bien plus d'une obligation de « *vigilance* »²³⁹¹ lui imposant d'effectuer certaines diligences. A ce titre, le juge des comptes a, dans une certaine mesure, la possibilité d'apprécier le comportement du comptable pour engager sa responsabilité. Depuis un arrêt de principe *Nicolle* du 12 juillet 1907²³⁹², le juge des comptes n'est pas juge du comportement du comptable mais seulement de la régularité des comptes tenus²³⁹³. Dès lors, ce contrôle apparent du comportement du comptable par le juge des comptes semble apporter une « *importante inflexion* »²³⁹⁴ à l'interdiction en principe faite à ce dernier. Néanmoins, le Conseil d'Etat l'a toujours admis au motif que les diligences s'apprécient à travers « *les empreintes matérielles que laisse dans le compte l'action du comptable* »²³⁹⁵. Ces diligences auront une importance particulière en matière de responsabilité du comptable à raison de la prescription de la créance.

979. Lorsque le comptable public s'aperçoit qu'une créance risque de devenir irrécouvrable en raison de la prescription, il doit en informer l'ordonnateur par une note écrite lui signalant la nécessité, voire l'urgence, d'émettre un titre de perception interrompant le cours du délai²³⁹⁶. S'il manque à son obligation de vigilance, sa responsabilité pourra être engagée et il devra alors payer, de ses deniers personnels, le montant qui aurait dû être perçu. Cette responsabilité est toutefois limitée « *aux éléments dont il dispose* », c'est-à-dire aux titres fondant les créances de l'administration dont il est dépositaire (contrats, titre de propriété, etc.)²³⁹⁷. Certaines causes d'exonération de responsabilité sont néanmoins admises. Le comptable pourra notamment prouver que l'inertie de l'ordonnateur a entraîné l'acquisition de la prescription de la créance, malgré l'avertissement écrit²³⁹⁸. Il n'en demeure pas moins qu'il doit rester particulièrement attentif eu égard à la diversité des délais de prescription des créances publiques. En particulier, lorsque les créances sont détenues sur une autre personne

²³⁹¹ J. Magnet, *Les comptes publics*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 1995, 152 p., spéc. p. 106.

²³⁹² C.E., Ass., 12 juillet 1907, *Nicolle*, *Rec.*, p. 656, concl. J. Romieu ; *G.A.J. Fin.*, 5^{ème} éd., n°27.

²³⁹³ Cette interprétation de l'office du juge financier résulte d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, malgré les critiques de la doctrine. Voir C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Rispail*, *Rec.*, p. 434 ; C.E., Ass., 23 juin 1989, *Vèque et autres, receveurs de la commune de Romainville*, *Rec.*, p. 151 ; *R.F.D.A.*, 1990, p. 101, concl. J. Frydman, p. 110, note J. Fabre et p. 119, note J. Rougié et G. Melleray.

²³⁹⁴ *G.A.J. Fin.*, 2009, 5^{ème} éd., n°28-4.

²³⁹⁵ A. Seban, concl. sur C.E., Ass., 27 octobre 2000, *Desvigne*, *R.F.D.A.*, 2001, p. 746.

²³⁹⁶ Voir concernant l'interruption de la prescription de l'établissement de la créance, C.E., Sect., 13 décembre 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, *Rec.*, p. 1186 ; C. comptes, 24 juin 2004, *Commune Tende*, *Rec., C. comptes*, p. 85.

²³⁹⁷ Ces titres sont en principe obligatoirement transmis au comptable par l'ordonnateur. Sur ce point, voir E. Boehler, *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, préc., Tome II, p. 77-83.

²³⁹⁸ C. comptes, 11 juin 1970, *Hospice de Torgny-sur-Vire*, *Rec., C. comptes*, p. 78.

publique, leur établissement est soumis à la prescription quadriennale de la loi de 1968. Il est ainsi fréquent qu'il laisse passer le délai et engage sa responsabilité²³⁹⁹.

980. Une fois émis, le titre exécutoire transfère au comptable le soin de recouvrer la créance. Cette phase purement comptable lui impose de prendre tous les actes permettant d'empêcher l'acquisition de la prescription au profit du débiteur de l'administration.

b) L'engagement de la responsabilité du comptable public en raison de l'acquisition de la prescription du recouvrement de la créance publique

981. Le comptable public est le seul agent compétent pour procéder au recouvrement de la créance *stricto sensu*, c'est-à-dire à son encaissement, en ayant recours le cas échéant aux voies d'exécution prévues par le Code de procédure civile d'exécution, telles les différentes saisies, ou par le Livre des procédures fiscales, tel l'avis à tiers détenteur. Il lui incombe donc, après avoir pris en charge le titre de perception émis par l'ordonnateur, de ne pas laisser expirer le délai de prescription, sous peine de voir sa responsabilité personnelle engagée devant le juge des comptes. Cette obligation est expressément affirmée à l'endroit des comptables des collectivités territoriales et des établissements publics. Par exemple, l'article D. 23243-7 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité personnelle [...] d'empêcher les prescriptions* »²⁴⁰⁰. Pour y parer, il devra émettre tout acte permettant d'interrompre le délai de prescription et d'assurer l'encaissement des sommes dues.

982. Deux conditions cumulatives doivent être réunies afin que cette responsabilité personnelle et pécuniaire soit retenue. Il faut que l'absence de diligences « *adéquates, complètes et rapides* »²⁴⁰¹ ait manifestement compromis les possibilités de recouvrement de la recette, « *sans qu'il y ait lieu d'attendre que la recette soit devenue irrécouvrable ni, a fortiori, prescrite* »²⁴⁰². Dès lors, la prescription est « *l'archétype de l'engagement de la*

²³⁹⁹ C. comptes, 8 mars 1937, *David Chaussé, receveur spécial de la commune de Bordeaux, Rec.*, C. comptes, p. 45 ; C. comptes, 20 décembre 1940, *Commune de Libourne, Rec.*, C. comptes, p. 88 ; C. comptes, 19 juillet 2007, *Trésorier-payeur général de la Réunion* ; A.J.D.A., 2008, p. 1188.

²⁴⁰⁰ Pour les comptables des départements, voir l'article D. 3342-10 du Code général des collectivités territoriales.

²⁴⁰¹ C. comptes, 27 février 1964, *Dupuis, Commune d'Igny-le-Jard, Rec.*, C. comptes, Rec., p. 2445 ; C.E., Ass., 27 octobre 2000, *Desvigne, Rec.*, p. 473 ; R.F.D.A., 2001, p. 746, A. Seban ; G.A.J. Fin., 2007, 5^{ème} éd., n°28.

²⁴⁰² C. comptes, 24 juin 2004, *Commune de Tende, Rec.*, C. comptes, p. 85 ; A.J.D.A., 2004, p. 2445, note N. Groper.

responsabilité du fait d'une recette non recouvrée, puisque la survenance de la prescription signifie, sauf exception, que le comptable n'a pas mise en œuvre les diligences nécessaires, en particulier celle tenant à la rapidité»²⁴⁰³. Elle ne constitue toutefois pas la cause de l'engagement de la responsabilité mais plutôt « l'évènement qui rend les négligences antérieures, cause véritable de cette responsabilité, irréparables »²⁴⁰⁴. Les exemples jurisprudentiels sont abondants²⁴⁰⁵, même si la plupart de ces hypothèses concerne, en pratique, des créances soumises à la prescription quadriennale abrégée prévue par l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales ou à l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales. En effet, la responsabilité du comptable à raison du recouvrement des créances ordinaires de l'Etat ne se posait qu'exceptionnellement dans la mesure où l'ancien délai trentenaire permettait de recouvrer aisément la créance. La réduction du délai de droit commun du Code civil à cinq années, utilisé par le juge administratif après 2008, risque d'entraîner une recrudescence de ces cas de responsabilité. Quant à la prescription quadriennale issue de la loi du 31 décembre 1968, elle n'est jamais applicable à la phase de recouvrement des créances lorsque le débiteur de l'administration est une autre personne publique. La Cour des comptes a jugé que le comptable de la personne publique créancière était tenu, pour agir en recouvrement, par les dispositions spéciales, en l'espèce l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales²⁴⁰⁶.

983. Même si la prescription était acquise, il resterait au comptable, en dernier ressort, la possibilité d'invoquer une cause exonératoire pour échapper à sa responsabilité. Il lui faudra alors prouver que les négligences à l'origine de l'acquisition de la prescription ne sont pas de son fait. Cette hypothèse vise en particulier le cas dans lequel un ou plusieurs comptables se sont succédé dans le recouvrement d'une créance. La responsabilité des comptables successifs a suscité une controverse au sein même de la Cour des comptes²⁴⁰⁷ ainsi qu'une divergence de

²⁴⁰³ N. Groper, note sous, C. comptes, 24 juin 2004, *Commune de Tende*, A.J.D.A. 2004, pp. 2445.

²⁴⁰⁴ J. Magnet, *Les comptables publics*, préc., p. 112.

²⁴⁰⁵ Voir C. comptes, 30 avril et 12 juin 1969, *Pejeux et Proust, Centre hospitalier de Courbevoie*, Rec., C. comptes, p. 76 ; C. comptes, 28 juin et 5 juillet 1979, *Verny, Receveur général des finances de Paris*, Rec., C. comptes, p. 80 ; C. comptes, 3 mars 1982, *Robert-Ernest, Lycée d'Etat de Quesnoy*, Rec., C. comptes, p. 44 ; C. comptes, 2 décembre 1987, *Receveurs des impôts de Paris-Ouest*, Rec., C. comptes, p. 137 ; C. comptes, 31 janvier 1991, *Receveurs des impôts Oise c/ R.P. Senlis*, Rec., C. comptes, p. 10 ; C. comptes, 23 octobre 1989, *Goussard*, Rec., C. comptes, p. 97. ; C. comptes, 19 décembre 1991, *Sérougne, receveur du BAS de Paris*, Rec., C. comptes, p. 119 ; C. comptes, 20 janvier 2000, *Bedoucha, receveur des impôts de la Seine-Saint-Denis*, Rec., C. comptes, p. 3.

²⁴⁰⁶ C. comptes, 1^{er} février 2011, *Trésorier-payeur général du Loiret* ; A.J.D.A., 2011, p. 1315, note N. Groper et C. Michaut.

²⁴⁰⁷ Voir J. Magnet, « La responsabilité des comptables publics », *R.F.F.P.*, 1984, n°7., pp. 69-90, spéc. pp. 77-81.

jurisprudence entre cette dernière et le Conseil d'Etat, juge de cassation des arrêts de la Haute juridiction financière. En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la responsabilité du comptable entrant n'est écartée, conformément à la loi²⁴⁰⁸, que si ce dernier a émis des réserves sur la gestion de son prédécesseur²⁴⁰⁹. La responsabilité du comptable entrant, précise le juge des comptes, ne se trouve substituée à celle de son prédécesseur que dans le cas où la créance était déjà devenue irrécouvrable avant l'entrée en fonction du comptable entrant et si ce dernier n'a formulé aucune réserve. Cette précision est d'importance quant aux effets de la prescription sur la responsabilité des comptables. Si le comptable entrant n'a pas émis de réserve sur la gestion de son prédécesseur mais que la créance était déjà irrécouvrable en raison de la prescription acquise avant sa prise de fonction, il ne pourra pas voir sa responsabilité engagée²⁴¹⁰. Le comptable sortant demeurera seul responsable. En somme, « l'irrécouvrabilité prévaut sur la réserve »²⁴¹¹. *A contrario*, les réserves émises n'ont pas un effet exonératoire absolu car elles restent soumises à l'appréciation du juge des comptes qui peut les déclarer injustifiées. Tant que la créance n'est pas prescrite, la réserve est écartée²⁴¹².

984. Ces développements témoignent de l'ambivalence de la prescription, à la frontière du droit administratif et du droit des finances publiques. Elle relève assurément du régime des dettes et créances publiques, et à ce titre, son fonctionnement est proche de l'institution privatiste. Il serait possible de l'en rapprocher plus encore, spécialement en faisant de la prescription des dettes publiques un véritable moyen de défense au fond opposable en tout état de cause, même en appel, par toute personne représentant l'administration. La prescription demeure cependant inscrite dans le droit budgétaire et la particularité de la gestion des deniers publics en droit français lui imprime une spécificité évidente par rapport au droit privé en lui faisant produire des conséquences internes à l'administration.

²⁴⁰⁸ Article 60-III de la loi n°63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963, préc: « La responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions [...]. Elle ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de leurs prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n'auraient pas été contestées par le comptable entrant, dans un délai fixé par l'un des décrets prévus au paragraphe XII ci-après ».

²⁴⁰⁹ C.E., Ass., 23 juin 1989, *Vèque et autres, receveurs de la commune de Romainville*, préc. Pour une critique de cette position, voir *G.A.J. Fin.*, 2007, 5^{ème} éd., n°23.

²⁴¹⁰ C. comptes, 24 avril 1992, *Receveurs des impôts du Finistère, Rec.*, p. 37.

²⁴¹¹ N. Groper, note sous C. comptes, 24 juin 2004, *Commune Tende* ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 2445.

²⁴¹² C. comptes, 17 octobre 2001, *Centre hospitalier de Niort, Rec., C. comptes*, p. 77.

985. Même acquise au débiteur, celui-ci n'est pas obligé d'opposer la prescription à son créancier ; il peut y renoncer. A nouveau, les règles régissant la renonciation de la prescription, ne présentent qu'une originalité limitée par rapport au droit privé.

SECTION 2 – LA SOUPLESSE DE LA RENONCIATION À LA PRESCRIPTION ACQUISE

986. Cette problématique est un aspect essentiel du droit public de la prescription ayant animé les évolutions de la prescription des dettes publiques, depuis la création de la déchéance quinquennale en 1831 jusqu'à sa transformation en prescription en 1968. L'importance du sujet impose une analyse d'ensemble englobant la prescription des créances publiques qui n'a, semble-t-il, jamais été réellement traitée. La possibilité de renoncer à la prescription revient à déterminer si l'institution est d'ordre public. Les réponses apportées par le droit positif recherchent un équilibre entre l'intérêt général véhiculé par la prescription en garantissant la sécurité juridique, et l'atteinte qu'elle porte au devoir d'exécuter ses obligations. L'analyse montre que la prescription extinctive, bien que nécessaire à la sécurité juridique, reste néanmoins entre les mains du débiteur qui, décidant finalement d'exécuter ses obligations, pourra y renoncer. Au-delà des premières apparences, les textes encadrant la renonciation à la prescription par l'administration débitrice, n'empêche donc pas tout abandon des effets extinctifs (§1). Plus encore, le débiteur de l'administration peut décider de renoncer au bénéfice de la prescription (§2).

§1 – L'encadrement partiel de la renonciation à la prescription par l'administration débitrice

987. Une lecture succincte des textes inciterait à penser que le législateur a entendu ériger en principe la prohibition de la renonciation à la prescription des dettes publiques. Mais cette interprétation ne tiendrait pas compte du compromis trouvé par la loi de 1968 relative à la prescription quadriennale et autorisant, dans des conditions précises, la renonciation à la prescription acquise (A). Ce serait également faire abstraction de l'hétérogénéité des prescriptions des dettes publiques. Dans le silence de la loi, le juge administratif a permis à l'administration de renoncer à la prescription acquise de l'ensemble des dettes publiques (B). On peut donc raisonnablement conclure à l'inexistence du caractère d'ordre public de l'ensemble de ces dispositions.

A. L'ENCADREMENT LEGISLATIF DE LA RENONCIATION EXPRESSE : LE RELEVEMENT DE LA PRESCRIPTION QUADRIENNALE

988. Le cheminement historique du caractère d'ordre public de la prescription quadriennale, ayant conduit au compromis actuel (1), a finalement abouti à autoriser la renonciation expresse à cette prescription (2).

1. *La controverse sur la faculté de renoncer à la déchéance quadriennale*

989. Source d'une vive opposition entre le ministre des finances et le juge administratif, cette controverse a été l'un des moteurs de la réforme de 1968 conduisant à affirmer solennellement l'impossibilité de renoncer à la prescription²⁴¹³. Il faut rappeler que la déchéance quinquennale, puis quadriennale, a initialement été créée pour contourner les trop longues prescriptions du Code civil et satisfaire ainsi les exigences de clôture des comptes publics. Mesure d'ordre budgétaire sanctionnant l'inaction du créancier, elle agissait alors comme un couperet au plan strictement comptable²⁴¹⁴. Bien que les textes n'aient pas explicitement mis l'administration en situation de compétence liée, l'ordonnateur devait opposer la déchéance au créancier. Pour renforcer cette contrainte, l'article 9 du décret du 14 novembre 1955²⁴¹⁵ instituait, à la suite d'autres textes²⁴¹⁶, « *une sorte de pouvoir de veto* »²⁴¹⁷ au profit du ministre des Finances pour éviter que les autres ministres dépensiers ne renoncent implicitement à la déchéance en refusant de la faire valoir lors de la phase du paiement de la dépense ou à l'occasion d'un contentieux.

990. Mais le juge administratif, soucieux de renforcer la protection des intérêts du justiciable face à cette déchéance d'une particulière sévérité, a progressivement assoupli son

²⁴¹³ Sur ce point, voir P. Amselek, « Le ministre des Finances et la déchéance quadriennale (A propos d'un arrêt récent du Conseil d'Etat) », *A.J.D.A.*, 1966, pp. 29-38.

²⁴¹⁴ Voir *supra* n°91-93.

²⁴¹⁵ Article 9 du décret n°55-1487 du 14 novembre 1955, *Système de gestion*, *J.O.R.F.* du 18 novembre 1955, p. 11236 : « *Les dépenses supérieures à 200 000 francs que les ministres ont à payer postérieurement au délais de quatre ou cinq ans visés à l'article 148 de la loi du 31 décembre 1945 ne sont ordonnancés qu'après une autorisation expresse donnée par arrêté pris par le ministre des Finances au vu d'états nominatifs établis en double exemplaire et visé par le contrôleur des dépenses engagées* ».

²⁴¹⁶ Voir P. Amselek « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *préc.*, pp. 477-478.

²⁴¹⁷ C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 498 p., spéc. p. 392.

interprétation des textes jusqu'à réduire à néant leur caractère d'ordre public. Dans deux décisions importantes, il a annihilé le caractère d'ordre public de la déchéance en laissant au ministre, et plus largement aux ordonnateurs, le soin d'apprécier l'opportunité de l'opposer. Le considérant de l'arrêt *Guern* du 18 avril 1958 est particulièrement clair sur ce point : « *Si la déchéance édictée par les dispositions de l'article 148 de la loi du 31 décembre 1945 peut être opposée par le ministre au nom de l'Etat à tout moment avant le paiement de la dette et si le ministre ne peut valablement s'engager à y renoncer, celui-ci reste toutefois libre d'apprécier l'opportunité d'opposer ladite déchéance dans les tous les cas où elle peut être acquise à l'Etat* »²⁴¹⁸. L'esprit de cette solution a été entretenu par une jurisprudence interprétant strictement le décret du 14 novembre 1955. Dans l'arrêt *Firroloni* rendu le 21 mai 1965²⁴¹⁹, le Conseil d'Etat a catégoriquement interdit au ministre des Finances de se substituer au ministre dépensier en opposant la prescription à sa place. Ce faisant, la Haute juridiction administrative a mis fin à toute prétention hégémonique du ministre des Finances et atténué sensiblement la rigueur de la déchéance quadriennale, cherchant ainsi, en raison de l'érosion de son fondement exclusivement budgétaire, à la rapprocher des prescriptions privées.

991. En réaction, l'administration des finances rédigea un projet de loi visant à refondre la déchéance qui, on le sait, aboutira au vote de la loi du 31 décembre 1968. Cette dernière scelle un compromis sur le caractère d'ordre public de l'institution : réaffirmant solennellement l'interdiction faite à l'administration d'y renoncer, elle établit en parallèle, dans le souci de renforcer les droits du créancier, un mécanisme permettant à l'administration de relever un créancier d'une prescription acquise. L'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 dispose ainsi que « *les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription qui découle de la présente loi* » puis il poursuit immédiatement en précisant que « *par décision des autorités administratives compétentes, les créanciers de l'Etat peuvent être relevés en tout ou en partie de la prescription, à raison de circonstances particulières et notamment de la situation du créancier. La même décision peut être prise en faveur des créanciers des départements, des communes et des établissements publics, par délibérations prises respectivement par les conseils généraux, les conseils municipaux et les conseils ou organes*

²⁴¹⁸ C.E., 18 avril 1958, *Guern, Rec.*, p. 214.

²⁴¹⁹ C.E., Sect., 21 mai 1965, *Firroloni, Rec.*, p. 291 ; *R.D.P.*, 1966, p. 185, obs. R. Drago : Les dispositions du décret du 14 novembre 1955 « *n'ont pas pour but et ne sauraient avoir pour effet de substituer le ministre des Finances au ministre responsable de la dépense pour prendre une décision déclarant prescrite et définitivement éteinte la créance au profit de l'Etat* ».

chargés des établissements publics. Ces délibérations doivent être motivées et être approuvées par l'autorité compétente pour approuver le budget de la collectivité intéressée ».

992. Cette ambiguïté a pu faire dire à P. Amselek, consécutivement à la réforme, que la prescription quadriennale était devenue « *d'ordre semi-public* »²⁴²⁰ en raison de la création d'une hypothèse de renonciation expresse à la prescription acquise. Il reste à examiner quelle a été sa mise en œuvre postérieure.

2. La consécration de la faculté de renoncer expressément à la prescription quadriennale par la loi du 31 décembre 1968

993. Procédant à l'étude de cette hypothèse particulière de renonciation créée par loi de 1968, C. Blumann est parvenu à des conclusions qui, quarante ans plus tard, demeurent d'une saisissante actualité. De manière générale, il soulignait « *l'ambiguïté fondamentale qui pèse sur la notion de renonciation en droit public* »²⁴²¹, celle-ci rejaillissant sur les privilèges accordés par la loi aux personnes publiques et, à ce titre, sur la prescription quadriennale. Ainsi, selon l'auteur, il existe dans l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 « *une contradiction entre l'affirmation solennelle d'un principe général d'interdiction de toute renonciation et l'organisation assez détaillée, malgré tout, d'un système de renonciation* »²⁴²². Cette disposition autorise la renonciation à la prescription dans des conditions qui, afin de ne pas créer de rupture d'égalité entre les créanciers de l'administration, sont plus précises qu'en droit privé.

994. La loi de 1968 a encadré la décision de relèvement de prescription par différentes règles visant à garantir tout à la fois l'intérêt financier de l'administration, afin d'éviter une renonciation purement opportune, et les droits du créancier pouvant exceptionnellement demander que soit honorée sa dette prescrite. La procédure mise en place doit être distinguée selon qu'est en cause une dette de l'Etat ou celle d'une autre personne publique.

995. Pour les dettes étatiques, l'article 6 de la loi de 1968 prévoyait initialement que la décision de relever le créancier de la prescription devait être prise conjointement par le

²⁴²⁰ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 479.

²⁴²¹ C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 498 p., spéc, p. 406.

²⁴²² *Ibidem*.

ministre des Finances et par le ministre auquel incombe la dépense. De ce point de vue, il revenait sur les arrêts *Guern* et *Firroloni* en accordant un rôle décisif au ministre des Finances. Désormais l'article fait simplement mention des « *autorités administratives compétentes* ». Celles-ci ont été précisées par les décrets du 11 février 1998²⁴²³ et du 8 février 1999²⁴²⁴, modifiés par le décret du 9 janvier 2004²⁴²⁵ qui ont sensiblement assoupli la procédure de décision. Une partie des décisions de relèvement appartient encore conjointement au ministre des Finances et aux ministres dépensiers. Il s'agit des créances supérieures à « 7600 euros pour les créances détenues par les agents de l'Etat en cette qualité » et à « 15000 euros pour les autres créances, ce dernier montant [étant] porté à 76000 euros lorsque le créancier met en cause la responsabilité de l'Etat ». Les autres décisions de relèvement de prescription sont prises par les ordonnateurs seuls mais « *après avis du comptable assignataire de la dépense* » et cet avis est réputé favorable au terme d'un délai de quinze jours à compter de la transmission au comptable. Le comptable public a donc été introduit à titre consultatif dans le processus décisionnel et on peut légitimement penser que son avis, même s'il est « *obligatoire non conforme* »²⁴²⁶, a une lourde influence sur la décision de l'ordonnateur.

996. Pour les dettes des autres personnes publiques, la loi dispose qu'une décision de relèvement « *peut être prise en faveur des créanciers des départements, des communes et des établissements publics, par délibérations prises respectivement par les conseils généraux, les conseils municipaux et les conseils ou organes chargés des établissements publics. Ces délibérations doivent être motivées et être approuvées par l'autorité compétente pour approuver le budget de la collectivité intéressée* ». A la différence de dettes de l'Etat, les décisions prises par les autres personnes publiques doivent être motivées. Cette obligation interdit par exemple qu'une commune relève un créancier dans un mémoire en défense²⁴²⁷.

²⁴²³ Décret n°98-81 du 11 février 1998 modifiant la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics et relatif aux décisions prises par l'Etat en matière de prescription quadriennale, *J.O.R.F.* du 14 février 1998, p. 2347.

²⁴²⁴ Décret n°99-89 du 8 février 1999 pris pour l'application de l'article 3 du décret n°98-81 du 11 février 1998 modifiant la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics et relatif aux décisions prises par l'Etat en matière de prescription quadriennale, *J.O.R.F.* du 11 février 1999, p. 2190.

²⁴²⁵ Décret n°2004-40 du 9 janvier 2004, pris en application du décret n°2003-618 du 3 juillet 2003 relatif à la prescription quadriennale outre-mer, *J.O.R.F.* du 11 janvier 2004, p. 926.

²⁴²⁶ L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2007, 500 p., spéc. p. 282.

²⁴²⁷ C.A.A. Versailles, 22 février 2007, *Commune de Feucherolles*, Req. n°05VE00160, inédit : « *Considérant que si les dispositions de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 disposent que les créanciers d'une commune peuvent être relevés, en tout ou partie, de la prescription, elles prévoient que ce relèvement est décidé par*

Cette situation pouvait s'expliquer avant les décrets de 1998 et 1999 dans la mesure où le ministre des Finances était en quelque sorte coauteur de l'acte et apportait un second contrôle. Cependant, comme le souligne L. Karam Boustany, cette justification n'est plus défendable aujourd'hui, les textes ne prévoyant pas systématiquement l'intervention du ministre des Finances pour les dettes de l'Etat. En réalité, toujours selon l'auteur, la motivation des actes des collectivités territoriales et de l'établissement public « *serait imposée pour permettre à l'autorité de tutelle de contrôler le budget* »²⁴²⁸. Cet argument, aussi convaincant soit-il, ne doit pas faire oublier que la motivation d'un acte administratif a d'abord vocation à satisfaire une exigence de transparence vis-à-vis de l'administré²⁴²⁹. De ce point de vue, il serait bienvenu que cette exigence s'étende aux décisions prises par les ordonnateurs de l'Etat. Cette motivation permettrait de justifier qu'un relèvement soit accordé à un créancier et non à un autre qui se penserait dans une situation identique. Plus encore, et pour les mêmes raisons, faudrait-il appliquer l'obligation de motivation au refus de relèvement de prescription dont l'appréciation est largement discrétionnaire. En effet, cette décision de rejet ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 11 juillet 1979. Comme l'a précisé le juge administratif, il n'est pas « *un acte refusant une avantage dont l'octroi constitue un droit* »²⁴³⁰. Néanmoins, rien n'empêcherait d'ajouter à l'article 1^{er} de la même loi, une obligation de motivation des décisions d'octroi ou de refus de relèvement de prescription, comme c'est déjà le cas pour les décisions l'opposant.

997. En toute hypothèse, la renonciation doit émaner de la volonté du créancier concrétisée par une demande formulée à l'administration. A défaut d'une telle demande, le juge ne se reconnaît pas le pouvoir de relever le créancier²⁴³¹. Sur ce point, la jurisprudence a apporté une réponse à une interrogation posée par P. Amselek à la suite de l'introduction de ce

délibération du conseil municipal, motivée et approuvée par l'autorité compétente pour approuver le budget de la commune [...]. Mme X. n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que le mémoire en défense devant le Tribunal de grande instance de Versailles, présenté le 21 septembre 2000, par la commune de Feucherolles vaut relèvement de la prescription ».

²⁴²⁸ L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, préc., p. 283.

²⁴²⁹ En ce sens B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », *R.D.C.A.*, janvier 2010, n°256 : « *Cette exigence repose sur la volonté d'inciter l'administration à soigneusement examiner les éléments de fait et de droit avant de se prononcer et, ensuite, à exposer précisément les raisons de son choix à l'intéressé de telle manière que celui-ci soit, ou bien convaincu, ou bien en mesure de développer une contestation en connaissance de cause* ».

²⁴³⁰ C.A.A. Bordeaux, 21 avril 2005, *Roger X.*, Req. 01BX00187, inédit : « *Considérant que la décision rejetant le relèvement de la prescription quadriennale ne constitue pas une décision refusant un avantage dont l'octroi constitue un droit ; que le moyen tiré du défaut de motivation de la décision doit par suite être écarté* ».

²⁴³¹ C.E., 17 janvier 1997, *Robert X. c/ ministre de la Défense*, Req. n°162776, inédit : « *Considérant que si M. X. demande, par mesure gracieuse, d'être relevé de la prescription quadriennale, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur une telle mesure et qu'il revient seulement à M. X., s'il s'y croit fondé, de demander à l'administration le bénéfice de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 susvisée* ».

mécanisme en 1968. L'auteur se demandait si la décision de relèvement pouvait intervenir après que la prescription a été opposée par l'administration, et non simplement avant²⁴³². Il préconisait une solution large qui ne soit pas préjudiciable au créancier. La jurisprudence a choisi cette voie en considérant que le relèvement de prescription pouvait avoir lieu sur demande du créancier après que l'administration a fait obstacle à sa première demande en paiement en lui opposant la prescription²⁴³³.

998. En cas de refus de la part de l'administration, ou de relèvement partiel, le créancier peut saisir le juge. Le recours exercé à l'encontre des décisions de relèvement de prescription, ou de refus de relèvement, ne peut être déféré qu'aux juridictions administratives. En effet, contrairement à l'exception de prescription, cet acte administratif appartient à la compétence constitutionnellement réservée à l'ordre administratif. Reprenant le principe fondamental reconnu par les lois de la République dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 janvier 1987²⁴³⁴, le Conseil d'Etat a affirmé que « *si, par application des dispositions combinées de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale et de l'article 8 de la loi du 31 décembre 1968, la juridiction judiciaire est compétente pour se prononcer sur l'exception de prescription opposée par une autorité administrative à une demande relevant du contentieux général de la sécurité sociale, il n'en va pas de même de la décision de cette autorité refusant de faire usage de la faculté de relèvement de la prescription, prévue par l'article 6 de la loi* ». Dès lors « *en l'absence de dispositions législatives expresses dérogeant au principe rappelé ci-dessus, il appartient à la seule juridiction administrative de connaître de la légalité d'une telle décision* »²⁴³⁵. Cette solution, bien que conforme aux principes de répartition des compétences juridictionnelles, provoque cependant une nouvelle complexification du contentieux. Il serait par conséquent souhaitable que le juge judiciaire puisse apprécier le relèvement de prescription autant que l'exception.

999. Le contrôle du juge administratif, relevant de l'excès de pouvoir²⁴³⁶, est cependant limité à l'erreur manifeste d'appréciation²⁴³⁷. Pour relever totalement ou partiellement²⁴³⁸ son

²⁴³² P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 480.

²⁴³³ C.E., 2 avril 2007, *M. A. c/ ministre de la Défense*, Req. n°287793, inédit.

²⁴³⁴ Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux du Conseil de la concurrence*, *J.O.R.F.* du 25 janvier 1987, p. 924 ; *G.D.C.C.*, 2013, 17^{ème} éd., n°6 ; *G.A.J.A.*, 2013, 19^{ème} éd., n°88.

²⁴³⁵ C.E., 20 juillet 2007, *A.N.P.E. c/ Clain*, Req. n°290598, *Rec. Tab.*, p. 1096 ; *J.C.P. A.*, 2007, 2243, note J. Moreau.

²⁴³⁶ C.E., 31 janvier 1996, *Laplaud*, *Rec. Tab.*, p. 804.

créancier, l'administration prend en compte « *les circonstances particulières et notamment la situation du créancier* ». Bien qu'il n'existe pas de lien logique entre la marge de pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration et le choix du degré de contrôle – celui-ci relevant plutôt d'une politique jurisprudentielle²⁴³⁹ – le caractère gracieux de cette mesure²⁴⁴⁰ de relèvement de prescription justifierait un degré de contrôle restreint de la qualification juridique des faits²⁴⁴¹. Ce mécanisme de relèvement repose donc sur une appréciation *in concreto* de la situation du créancier, et en particulier de sa situation financière. Le juge apprécie souplement les raisons du refus de relèvement et ne prend pas en compte l'attitude de l'administration, en considérant notamment que le fait que la créance de l'administré résulte d'une erreur de calcul de l'administration n'a pas d'incidence sur la légalité de la décision de rejet²⁴⁴². En outre, même si la décision de refus de relèvement est illégale, le juge administratif fait bénéficier l'administration de sa jurisprudence *Hallal*²⁴⁴³ en autorisant la substitution de motif. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « *le ministre invoque dans son mémoire en défense, pour établir que la décision attaquée était légale, un autre motif tiré de ce que les raisons invoquées par M. X ne pouvaient conduire à le relever de la prescription qui lui avait été opposée* ». Or, « *il résulte de l'instruction que le ministre aurait pris la même décision s'il avait entendu initialement se fonder sur ce motif, qui était de nature à fonder légalement la décision attaquée et qui n'a pas été contesté par le requérant après la communication de la substitution de motif sollicitée par le ministre* »²⁴⁴⁴. Cela ne signifie pas pour autant que le contrôle exercé par les juridictions administratives soit inefficace. Ainsi,

²⁴³⁷ C.E., 23 décembre 2010, *Nicole A. c/ Recteur de l'Académie Aix-Marseille*, Req. n° 324924, inédit ; C.E., 15 décembre 2006, *Daniel A. c/ ministre de la Défense et ministre des Finances*, Req. n° 280712, inédit ; C.A.A. Marseille, 7 mars 2006, *M. X. c/ ministre de la Justice*, Req. n° 02MA00381, inédit.

²⁴³⁸ Voir par exemple, C.E., 15 décembre 2006, *Daniel A. c/ ministre de la Défense et ministre des Finances*, préc.

²⁴³⁹ En ce sens S. Rials, « Pouvoir discrétionnaire », *R.D.C.A.*, 1985, n° 31 : « *La doctrine tend souvent à considérer que là où il y a contrôle minimum, il y a reconnaissance par le juge d'un pouvoir discrétionnaire. En réalité, dans certains cas, le fondement du contrôle restreint n'est pas théorique (le juge butant sur un irréductible pouvoir discrétionnaire) mais politique (le juge refusant pour des raisons diverses d'exercer un contrôle théoriquement possible)* ».

²⁴⁴⁰ La qualification de mesure gracieuse est ici retenue par assimilation à la procédure prévue par l'article L. 247 du Livre de procédures fiscales autorisant l'administration à décharger le contribuable des pénalités fiscales. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'une mesure gracieuse insusceptible de contrôle juridictionnel. Sur ce point, voir P. Gonod, « Les mesures gracieuses dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *R.D.P.*, 1993, pp. 1351-1384, spéc. p. 1361.

²⁴⁴¹ Par exemple, dans le cadre de l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales, le juge administratif exerce également un contrôle minimum sur la qualification juridique des faits en cas de refus de remise gracieuse d'une sanction fiscale. Sur ce point, voir M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., pp. 194-196.

²⁴⁴² Voir par exemple, C.A.A. Bordeaux, 5 janvier 2012, *ministre de l'Équipement et ministre des Finances c/ M. X.*, Req. n° 11BX00612, inédit.

²⁴⁴³ C.E., Sect., 6 février 2004, *Hallal*, *Rec.*, p. 48, concl. I. de Silva ; *G.A.C.A.*, 2011, 3^{ème} éd., n° 68.

²⁴⁴⁴ C.E., 9 juin 2004, *Lefebvre*, *Rec.*, p. 248 ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 1726 ; *J.C.P. A.*, 2004, 1430, note J. Moreau.

dans un arrêt du 17 avril 2012²⁴⁴⁵, la Cour administrative de Marseille a estimé qu'en raison des faits de bravoure d'un militaire pendant sa carrière et de ses difficultés financières accompagnées d'un état de santé aggravé, le refus de relèvement de la prescription était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

1000. Au terme de cette analyse succincte, quelle appréciation peut-on porter sur le système de relèvement de prescription quadriennale créé par la loi du 31 décembre 1968 ? Certains auteurs ont pu poser un regard critique sur ce mécanisme. Ainsi pour P. Amselek, il « *aboutit exactement au résultat que l'on prétendait éviter, c'est-à-dire à une discrimination entre les créanciers de l'administration et à une application au cas par cas* »²⁴⁴⁶. Dans le même sens L. Karam-Boustany, remarque que le législateur de 1968, « *malgré ses bonnes intentions, a rigidifié le régime de la prescription et entraîné un déséquilibre entre les créanciers en laissant l'administration libre de choisir le créancier à qui elle opposera la prescription quadriennale* »²⁴⁴⁷. Il ne semble pourtant pas que ce système soit particulièrement condamnable. Sur ce point, le compromis scellé en 1968 assure un équilibre entre la recherche de la sécurité juridique consacrée par la prescription et le devoir d'exécuter ses obligations. Ainsi, l'administration doit en principe invoquer la prescription acquise à son profit mais elle peut néanmoins décider de satisfaire les droits du créancier, si les conditions lui paraissent réunies. Les garanties procédurales du relèvement de prescription doublées du contrôle exercé par le juge administratif sur cette décision évitent toute rupture d'égalité entre les créanciers. Il n'est d'ailleurs pas certains que ce dispositif, s'il devait être déféré au Conseil constitutionnel par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité, soit censuré. Ce dernier autorise en effet un traitement différencié en cas de situations différentes. Au regard des conditions prévues par l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968, à savoir des « *circonstances particulières et notamment de la situation du créancier* », il se peut néanmoins que le Conseil constitutionnel émette une réserve d'interprétation, à l'adresse de l'administration comme des juridictions, visant à préciser ce qu'il faut entendre par ces termes. Au regard de la jurisprudence administrative, ces dispositions renvoient à la situation financière du créancier ainsi qu'à son état de santé. Dans le cadre d'une réforme législative, la reprise et l'extension de ce mécanisme à toutes les hypothèses où l'administration est

²⁴⁴⁵ C.A.A. Marseille, 17 avril 2012, *Robert A.*, Req. n°10MA02421, inédit.

²⁴⁴⁶ P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 479.

²⁴⁴⁷ L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, 2007, 500 p., spéc. p. 299.

débitrice serait envisageable, sous réserve que le législateur soit plus disert sur les conditions permettant de relever le créancier.

1001. A côté de cette autorisation expresse de relever le créancier, le législateur a, par son silence, également permis de renoncer tacitement à la prescription.

B. L'ACCEPTATION JURISPRUDENTIELLE DE LA RENONCIATION TACITE AUX PRESCRIPTIONS DES DETTES PUBLIQUES.

1002. A côté du dispositif de relèvement de prescription, le législateur de 1968 a accentué le flou existant autour de l'ordre public de la prescription quadriennale en restant muet sur les pouvoirs du juge en cas de carence de l'administration dans l'opposition de la prescription (1). Les textes instaurant les autres prescriptions des dettes publiques ont conservé le même silence et le juge en déduit qu'il ne peut les relever d'office (2).

1. *La possibilité de renoncer tacitement à la prescription quadriennale*

1003. Les termes de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 n'empêchent pas, en cas d'omission volontaire ou par simple négligence, que l'administration renonce tacitement à la prescription quadriennale. Cette rédaction témoigne d'ailleurs plus généralement des insuffisances relevées par P. Bernard à propos du caractère d'ordre public de plusieurs institutions du droit administratif. L'auteur déplorait que « *les formules légales laissent très souvent subsister une incertitude et de plus, parfois l'équivoque naît de l'absence d'indication dans la loi sur la sanction de la règle légale* »²⁴⁴⁸. C'est précisément le cas dans l'hypothèse envisagée. Malgré l'affirmation d'une prohibition de principe, le texte ne confère ni au comptable, ni au juge, le droit d'opposer la prescription en lieu et place de l'ordonnateur. Dès lors, l'autorité administrative compétente, réduite pour le moment aux seuls ordonnateurs et aux agents ayant reçu délégation de ces derniers, pourra écarter la prescription en toute opportunité, dans deux situations différentes.

1004. En premier lieu, en l'absence de contentieux ou lors d'un contentieux non juridictionnel, il est loisible à l'ordonnateur de ne pas opposer la prescription. Dans ce cas, le

²⁴⁴⁸ P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 286 p., spéc. p. 191.

seul garde-fou juridique permettant d'assurer qu'une dette prescrite ne soit pas payée réside dans le contrôle conféré au comptable public. Avant d'effectuer le paiement de la dette, il devra s'assurer qu'elle n'est pas prescrite et le cas échéant, suspendre le paiement et en informer l'ordonnateur. Néanmoins, ce dernier pourra passer outre ce refus s'il décide d'émettre une réquisition de paiement²⁴⁴⁹. C'est pourquoi il paraît nécessaire d'étendre la faculté d'opposer la prescription à toutes les autorités administratives financières et en particulier au comptable public afin qu'il puisse pallier un éventuel oubli de l'ordonnateur. Il y a en effet un curieux paradoxe consistant à lui permettre d'émettre un avis sur les conditions nécessaires pour relever un créancier²⁴⁵⁰ et à lui interdire d'opposer la prescription, soumise à des conditions au demeurant plus objectives. Ce paradoxe plaide en faveur de l'octroi au comptable public de la faculté d'opposer la prescription.

1005. En second lieu, si l'autorité administrative ne soulève pas la prescription à l'occasion d'une procédure juridictionnelle, le juge ne pourra pallier cette carence. En effet, en cas d'indétermination des textes, « *la discrimination entre ce qui est d'ordre public et ce qui ne l'est pas, est en pratique abandonnée au juge* »²⁴⁵¹. Or, dans le cadre procédural, seuls les délais de forclusion ont été reconnus comme moyen d'ordre public car, comme le rappelle B. Pacteau, « *la fonction disciplinaire des règles de recevabilité en impose aussi la mise en œuvre stricte, voire mécanique* »²⁴⁵². Preuve que la prescription reste à la disposition de l'administration débitrice, le juge administratif n'a jamais fait de la prescription d'une dette publique un moyen d'ordre public. Cette position constante sous l'empire de la loi du 29 janvier 1831²⁴⁵³ n'a pas évolué après l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1968²⁴⁵⁴.

1006. Certains auteurs ont également mis en doute la conformité du refus du juge de relever d'office la prescription de la dette en cas de carence de l'administration au regard de la

²⁴⁴⁹ Sur cette question, voir P. Amsselek, « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », préc.

²⁴⁵⁰ Voir *supra* n°994.

²⁴⁵¹ P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, préc., p. 191.

²⁴⁵² B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., p. 169.

²⁴⁵³ C.E., Sect., 24 juin 1949, *Legrand, Rec.*, p. 309.

²⁴⁵⁴ Par exemple, C.E., 25 janvier 1985, *Commune de Sanary-sur-Mer et de Bandol*, Req. n°45877 ; A.J.D.A., 1984, p. 41, concl. R. Denoix de Saint Marc ; *Dr. adm.*, 1985, n°3, comm. 133 ; C.E., 23 décembre 2010, *Nicole A. c/ Recteur de l'Académie Aix-Marseille*, Req. n°324924, inédit : « *Considérant que la cour administrative d'appel de Bordeaux s'est fondée, pour rejeter l'appel formé devant elle par Mme A, sur le motif tiré de ce que le recteur de l'académie d'Aix-Marseille, eu égard à l'expiration du délai de la prescription quadriennale, était tenu d'opposer cette prescription à la demande que lui avait présentée l'intéressée ; qu'en statuant ainsi [...], la cour administrative d'appel de Bordeaux a commis une erreur de droit* ».

jurisprudence *Mergui* de 1971²⁴⁵⁵. Dans cet arrêt, la Haute juridiction administrative a en effet solennellement déclaré que « *les personnes publiques ne peuvent jamais être condamnées à payer ce qu'elles ne doivent pas* ». Principe essentiel, il a par la même occasion été érigé en moyen d'ordre public que le juge doit soulever d'office lorsqu'une telle condamnation lui est demandée. Le fondement de cette interdiction, s'il ne transparaît pas directement de l'arrêt, a été avancé par les commentateurs autorisés de la décision. Ainsi, pour D. Labetoulle et P. Cabanes, il réside dans la triple considération que « *toute personne morale de droit public étant porteuse de l'intérêt général, il serait contraire à cet intérêt général qu'un débiteur de cette personne morale en perçoive une somme supérieure à celle à laquelle elle est en droit de prétendre ; en même temps, c'est le principe d'égalité devant les charges publiques qui serait en cause. Enfin, l'on trouve l'idée selon laquelle le juge administratif est toujours soucieux de protéger les deniers publics* »²⁴⁵⁶.

1007. Dégagée à partir d'une hypothèse spécifique qui mettait en cause les contrats judiciaires passés entre l'administration et ses débiteurs dans le cas d'indemnités résultant d'un préjudice²⁴⁵⁷, ce principe, de formulation très générale, peut être extrapolé en dehors des seuls cas d'espèces relatifs à la transaction²⁴⁵⁸. C. Debouy émet par exemple une forte réserve sur la conformité de la renonciation tacite à la prescription quadriennale à la jurisprudence *Mergui*, consacrant elle-même un moyen d'ordre public²⁴⁵⁹. En réalité ce principe, n'est qu'une facette de l'interdiction des libéralités par une personne publique, constituant elle-même, selon P. Yolka, « *une manifestation du principe d'incessibilité des biens et deniers publics* »²⁴⁶⁰. Pour B. Delaunay, « *une libéralité [...] est une renonciation à des droits acquis, une obligation sans cause préexistante, c'est-à-dire une autre forme de l'interdiction de*

²⁴⁵⁵ C.E., Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, *Rec.*, p. 235, concl. M. Rougevin-Baville ; *A.J.D.A.*, 1971, I, p. 274, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes.

²⁴⁵⁶ D. Labetoulle et P. Cabanes, chron. sous C.E., Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, préc.

²⁴⁵⁷ Il a d'ailleurs fait l'objet d'application postérieure dans le même cadre juridique, à savoir la conclusion de transaction administrative. Voir G. Chavrier, « Réflexions sur la transaction administrative », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 548-566.

²⁴⁵⁸ Le commissaire du gouvernement D. Mandelkern s'est appuyé sur l'esprit de cette décision pour refuser à l'administration la possibilité d'abandonner le recouvrement de pénalités fiscales, en dehors des dégrèvements d'impôts et de la remise gracieuse. Voir G. Mandelkern, concl. sur C.E., 5 octobre 1973, *S.A.R.L. Clinique X.*, *Dr. fisc.*, 1974, n°1-2, comm. 36.

²⁴⁵⁹ C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, P.U.F., Paris, 1980, 528 p., spéc. p. 319 : « *Nous ne cacherons pas notre insatisfaction devant un tel résultat. De nombreux motifs nous conduisent à penser, au contraire, que le juge pourrait soulever d'office la déchéance quadriennale (même s'il ne le fait pas actuellement)* ». Dans le même sens, J.-L. Pissaloux, « Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse », *R.D.P.*, 1999, pp. 781-828, spéc. p. 812 ; L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, préc., p. 326.

²⁴⁶⁰ P. Yolka, « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs », préc., p. 604.

condamner une personne publique à une somme qu'elle ne doit pas »²⁴⁶¹. Entendu ainsi, il paraît difficile de fonder l'obligation de relever d'office la prescription de la dette sur ce seul principe. En effet, l'obligation de l'administration n'est pas sans cause ; elle demeure existante et reste due puisque seule son exigibilité est éteinte. Par conséquent, il ne s'agit pas véritablement du paiement d'une libéralité. De ce point de vue, la situation est similaire à celle existant en droit privé. Depuis 2008, le Code civil a consacré une jurisprudence constante de la Cour de cassation²⁴⁶² en affirmant à l'article 2249 que « *le paiement effectué pour éteindre une dette ne peut être répété au seul motif que le délai de prescription était expiré* ».

1008. L'argument tiré de la rupture d'égalité des créanciers devant la loi, en raison de la renonciation implicite à la prescription, paraît plus solide. Saisie de cette question, la Cour administrative d'appel de Paris, rappelant que l'article 6 de la loi du 31 décembre 1968 dispose que « *les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription qui découle de la présente loi* », a néanmoins considéré que « *le moyen tiré par M. X. de la violation du principe d'égalité au motif que le ministre de la Défense aurait omis d'opposer cette prescription à un agent placé dans la même situation que lui est inopérant* »²⁴⁶³. Toutefois, en déclarant le moyen inopérant, c'est-à-dire sans influence sur le litige, le juge administratif évite de se prononcer de manière générale sur l'atteinte éventuelle au principe d'égalité que provoquerait le relèvement de la prescription.

1009. Dans ces conditions, le juge administratif a étendu sa position adoptée à propos de la prescription quadriennale à l'ensemble des prescriptions des dettes publiques.

²⁴⁶¹ B. Delaunay, « L'interdiction de condamner une personne publique à une somme qu'elle ne doit pas. Grandeur et décadence de la jurisprudence *Mergui* », in *Liber amicorum Gilles Darcy. Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 199-222, spéc. p. 220.

²⁴⁶² Sur ce point, voir J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 539 p., spéc. pp. 155-156.

²⁴⁶³ C.A.A. Paris, 11 mai 1993, *ministre de la Défense*, Req. n°92PA00858, inédit.

2. La possibilité de renoncer tacitement à l'ensemble des prescriptions des dettes publiques

1010. Alors même qu'existent des dispositions spéciales pour certaines dettes publiques, spécifiquement en matière fiscale, le juge administratif a parfois recours aux règles du Code civil pour mettre en œuvre ces prescriptions. Il a ainsi permis à l'administration de renoncer implicitement aux prescriptions régissant les demandes en répétition de l'indu ouvertes au contribuable. Le Conseil d'Etat a clairement rattaché le délai anciennement prévu par le Code général des impôts au droit commun de la prescription en déclarant qu'il avait « *le caractère d'un délai de prescription de la nature de celle du droit civil* »²⁴⁶⁴ et de conclure que l'administration fiscale était libre d'y renoncer en remboursant les impositions indûment perçues. En outre, en l'absence de disposition spéciale, les règles du Code civil s'appliquent également aux dettes de l'administration, comme ce fut le cas pour les dettes des collectivités publiques avant que le bénéfice de la déchéance quadriennale ne leur soit étendu. A cette occasion, le juge a explicitement visé l'ancien article 2221 du Code civil pour retenir qu'une commune ayant adopté une délibération prévoyant le paiement des intérêts de retard dus à un cocontractant de l'administration équivalait à la renonciation à la prescription²⁴⁶⁵.

1011. Le corollaire de cette faculté de renoncer à la prescription est l'interdiction faite au juge de la relever d'office au profit du débiteur. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé qu'en relevant d'office le délai dans lequel doit être formulée une demande d'allocation temporaire d'invalidité attribuée aux agents permanents des collectivités locales et de leurs établissements publics, la Cour administrative d'appel « *a commis une erreur de droit dans la mesure où ce délai ne crée pas une forclusion mais présente le caractère d'un délai de prescription institué au profit de l'administration* »²⁴⁶⁶. Il a réaffirmé cette solution à propos des règles spéciales établies pour les prescriptions des pensions civiles et militaires. Le moyen tiré de ce qu'une demande de liquidation ou de révision de pension serait prescrite n'est pas d'ordre public, et ne peut donc être soulevé pour la première fois en cassation²⁴⁶⁷.

²⁴⁶⁴ C.E., 22 mars 1967, *Société coopérative agricole de stockage des Alpes et de Provence*, Rec., p. 138 ; A.J.D.A., 1967, II, p. 547, note J. Lamarque ; Dr. fisc., 1968, n°26, comm. 872. Cet arrêt opère un revirement de C.E., Ass., 23 décembre 1931, *ministre des Finances c/ Jaillon*, Rec., p. 1157 ; S., 1933, III, p. 54.

²⁴⁶⁵ C.E., 21 février 1890, *Faivre c/ Commune de Rouhe*, Rec., p. 208.

²⁴⁶⁶ C.E., 6 décembre 2006, *Balle c/ Caisse de dépôts et consignations*, Rec. Tab., p. 1033.

²⁴⁶⁷ C.E., 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai*, préc. ; C.E., 20 juin 2007, *Grégoire*, Rec. Tab., p. 975 ; A.J.D.A., 2009, p. 1463.

1012. Malgré la constance de cette jurisprudence, il paraît difficile de considérer que le refus de soulever d'office la prescription de la dette de la part du juge administratif ne porte pas atteinte à l'égalité entre les créanciers²⁴⁶⁸. Si l'on peut concevoir une renonciation expresse, enserrée dans des modalités procédurales, il est impossible de déterminer les motivations de l'administration lorsque l'ordonnateur omet ou refuse d'exciper de la prescription. En réformant le droit public de la prescription, le législateur devrait conférer au juge la faculté de relever d'office ce moyen dans un tel cas. Commentant la loi de 1968, P. Amsselek remarquait que, « *si l'on considère la déchéance comme une prescription, pouvant être maniée comme tout autre moyen de défense, aucun obstacle de principe ne s'oppose à ce que le juge l'invoque d'office à l'administration lorsque celle-ci néglige de le faire* »²⁴⁶⁹. Même si l'article 2247 du Code civil²⁴⁷⁰ fait interdiction au juge de relever la prescription d'office, cette solution n'est pas pour autant absente du droit privé. En particulier, afin d'assurer un ordre public de protection, l'article L. 141-4 du Code de la consommation permet « *au juge de soulever d'office toutes les dispositions du [code] dans les litiges nés de son application* ». Par conséquent, les prescriptions qu'il contient (en particulier la prescription biennale de l'article L. 137-2) sont susceptibles d'être relevées d'office²⁴⁷¹. En soulevant la prescription des dettes publiques d'office en cas de carence de l'autorité administrative, voire du comptable si cette compétence lui était attribuée, le juge administratif assurerait un ordre public directif, visant à faire respecter le principe d'égalité entre les créanciers de l'administration. L'état actuel du droit des prescriptions des créances publiques paraît plus satisfaisant.

²⁴⁶⁸ En ce sens G. Eckert et J.-P. Kovar, « Réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

²⁴⁶⁹ P. Amsselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 483.

²⁴⁷⁰ Article 2247 du Code civil : « *Les juges ne peuvent pas suppléer d'office le moyen résultant de la prescription* ».

²⁴⁷¹ L'article L. 142-9 du Code de la sécurité sociale donne également au juge la faculté de soulever d'office les prescriptions. Il ne s'agit pas d'une obligation et le respect du contradictoire est imposé (C. cass., 2^{ème} civ., 17 avril 2008, *Bull. civ.*, II, n°99). Sur ce point, voir N. Fricero, « La prescription extinctive un an après la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 : ce qu'il faut savoir ! », *Procédures*, 2009, n°, étude 6, pp. 6-10.

§ 2 – L’encadrement minimal de la renonciation à la prescription par le débiteur de l’administration

1013. Les prescriptions des créances publiques ordinaires, et pour partie celles des créances fiscales, sont régies, directement ou indirectement, par les dispositions du Code civil²⁴⁷². Dès lors, comme en droit privé, ces prescriptions ont toujours été conçues comme ayant un caractère d’ordre privé laissant au débiteur le soin de les invoquer ou d’y renoncer pour honorer sa dette (A). Le juge s’assure toutefois que l’abandon du bénéfice de la prescription résulte de la libre volonté du débiteur (B).

A. L’ABSENCE D’ENCADREMENT LEGISLATIF DE LA RENONCIATION A LA PRESCRIPTION PAR LE DEBITEUR DE L’ADMINISTRATION

1014. Le régime des prescriptions des créances publiques ordinaires comme fiscales est essentiellement gouverné par les règles issues du Code civil. Pour apprécier la portée des possibilités de renonciation à la prescription acquise par le débiteur de l’administration, il est donc nécessaire de revenir à l’étude du droit privé. Antérieurement à la réforme du 17 juin 2008, le Code civil prévoyait, à travers trois dispositions, les modalités dans lesquelles le débiteur était autorisé à renoncer à la prescription acquise. L’ancien article 2220 disposait qu’« *on ne peut, d’avance, renoncer à la prescription : on peut renoncer à la prescription acquise* ». Il était complété par l’article 2221 qui ouvrait largement la possibilité de renoncer à la prescription acquise en spécifiant que « *la renonciation à la prescription est expresse ou tacite ; la renonciation tacite résulte d’un fait qui suppose l’abandon du droit acquis* ». Les conditions de la renonciation ont été reprises et précisées par le législateur de 2008. Désormais, la Section 2 du Titre XX du Code civil impose, aux termes de l’article 2250, que « *seule une prescription acquise est susceptible de renonciation* ». Si l’article 2251 prévoit toujours que « *la renonciation à la prescription est expresse ou tacite* », il clarifie la définition de la renonciation tacite en précisant qu’elle « *résulte de circonstances établissant sans équivoque la volonté de ne pas se prévaloir de la prescription* ». La prescription demeure donc gouvernée, après 2008, par le principe du dispositif²⁴⁷³. Ceci explique que l’article 2248 du Code civil précise que « *sauf renonciation, la prescription peut être opposée en tout état*

²⁴⁷² Voir *supra* n°631 et suivants.

²⁴⁷³ Voir P. Hoonakker, « La disposition de la prescription », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 19-24, spéc. pp. 22-24.

de cause, même devant la cour d'appel ». D'un point de vue procédural, cette renonciation à la prescription acquise s'accompagne de l'interdiction faite au juge de relever la prescription d'office. L'article 2247 du Code civil en posant cette prohibition, évite de trancher la question de savoir si la prescription, qualifiée de fin de non-recevoir par l'article 122 du Code de procédure malgré ses effets substantiels²⁴⁷⁴, constitue ou non une irrecevabilité d'ordre public²⁴⁷⁵.

1015. La forme de la renonciation relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, spécifiquement pour établir son caractère tacite. La jurisprudence judiciaire exige que la renonciation ne soit pas équivoque²⁴⁷⁶. Si l'accomplissement d'un certain nombre d'actes par le débiteur peut amener à conclure qu'il entend renoncer au bénéfice de la prescription, sa simple abstention à l'invoquer n'est pas déterminante, en l'absence de circonstance extérieure permettant de prouver le caractère non équivoque de son attitude. En concluant au fond, sans pour autant soulever la prescription, le débiteur n'est donc pas nécessairement considéré comme y ayant renoncé.

1016. Des auteurs ont pu justifier cette situation en défendant l'idée qu'il revient au débiteur d'apprécier, en toute conscience, l'opportunité de se libérer de son obligation. Pour M. Bruschi, « *la prescription serait indispensable à l'ordre social tout en ne pouvant pas s'abstraire complètement de la volonté privée* »²⁴⁷⁷. Un certain nombre d'auteurs continue toutefois de regretter « *le déclin de l'ordre public* »²⁴⁷⁸ de la prescription, d'autant que d'autres domaines, à l'instar du droit de la consommation, donnent au juge la possibilité de relever la prescription d'office. Si la loi du 17 juin 2008 n'a pas retenu cette orientation, « *une conception radicalement opposée de la prescription extinctive pouvait être défendue qui lui aurait attribué le caractère d'institution d'ordre public directif* »²⁴⁷⁹. Comme le relevait déjà A. Bénabent avant la réforme du printemps 2008, « *sans doute les codificateurs, en édictant cette règle, pensaient-ils essentiellement à l'usucapion et à l'expropriation de fait qu'elle*

²⁴⁷⁴ Voir *supra* n°170.

²⁴⁷⁵ Voir les articles 122 et 125 du Code procédure civile. Sur ce point, J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 5^{ème} éd, 2012, 1032 p., spéc. p. 235.

²⁴⁷⁶ Sur ce point, voir D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, préc., pp. 353-358.

²⁴⁷⁷ M. Bruschi, *La prescription en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1997, 365 p., spéc. p. 300. Dans le même sens, D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, préc., pp. 326-327.

²⁴⁷⁸ S. Amrani-Mekki., « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », préc.

²⁴⁷⁹ C. Brenner, « Quelques aspects procéduraux de la réforme de la prescription extinctive », *R.D.C.*, 2008, pp. 1431-1445, spéc. p. 1437.

consacre. La règle est alors justifiée par le souci de ne pas laisser au juge l'initiative d'une telle expropriation »²⁴⁸⁰. Mais poursuit l'auteur, « quand il s'agit de la prescription extinctive, elle ne l'est plus ». En mettant notamment en cause le droit de saisir le juge, elle intéresse les intérêts privés mais également l'intérêt public. L'argument n'a cependant pas la même portée en droit public. En effet, comme le relève R. Chapus, « à la différence de la procédure civile, le régime du contentieux administratif subordonne (en principe, mais très largement) la recevabilité des recours à leur exercice avant l'expiration d'un délai »²⁴⁸¹. Or, cette limitation principale est soumise à un régime procédural plus strict, gouverné par l'ordre public²⁴⁸², que celui de la prescription.

1017. A l'égard de la prescription, le juge administratif a toujours suivi un schéma volontariste. En décidant d'adopter une conception similaire à celle du droit privé, il a accepté que le débiteur puisse renoncer à la prescription acquise.

B. L'ENCADREMENT JURISPRUDENTIEL MINIMAL DE LA RENONCIATION A LA PRESCRIPTION PAR LE DEBITEUR DE L'ADMINISTRATION

1018. En s'appuyant sur les dispositions du Code civil, le juge administratif a permis au débiteur de l'administration de renoncer à la prescription de sa dette. S'il lui est impossible de renoncer à la prescription non encore acquise²⁴⁸³, la renonciation tacite est autorisée. La plupart des espèces concerne la renonciation tacite pour laquelle le juge doit déterminer si les faits ont bien révélé l'intention du débiteur. Dans cette entreprise, il s'assure avec vigilance, en raison des méandres du contentieux pécuniaire, en particulier en matière fiscale, que le débiteur, par ses agissements, a entendu renoncer à la prescription et n'a pas, par simple erreur, effectué le versement de sommes qu'il ne savait pas être prescrites.

1019. Ainsi, au visa de l'ancien article 2221 du Code civil, le Conseil d'Etat a par exemple pu considérer qu'un fonctionnaire acceptant le précompte sur son traitement des retenues qu'il doit à l'Etat, renonce tacitement à la prescription quinquennale de l'ancien article 2277 du Code civil²⁴⁸⁴. Plus encore, cette disposition du Code civil est régulièrement utilisée dans le

²⁴⁸⁰ A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc., p. 1801.

²⁴⁸¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 611.

²⁴⁸² Voir *supra* n°194-216.

²⁴⁸³ C.A.A. Nancy, 14 octobre 1993, *Jean X.*, Req. n°92NC00540, inédit.

²⁴⁸⁴ C.E., 20 novembre 1920, *Meker, Rec.*, p. 1014.

cadre des litiges fiscaux afin de favoriser la perception d'impositions, même prescrites. Ainsi, le paiement spontané de droits prescrits constitue une renonciation tacite à la prescription acquise, sauf si ces deniers sont réalisés sous la contrainte²⁴⁸⁵. Pour le vérifier, il appartient aux juges du fond de relever l'ensemble des éléments factuels susceptibles de révéler la volonté du débiteur. Ils reconnaissent la renonciation tacite du contribuable lorsque les pièces ne laissent aucun doute sur la connaissance de la prescription à son profit. Dans ce sens, il a par exemple été jugé qu'une société, demandant la restitution de versements, doit être regardée comme ayant tacitement renoncé à la prescription suite aux versements effectués après y avoir été invitée par la Trésorerie et s'être vue proposer un échéancier de paiement. En effet, il résultait « *des termes mêmes de ce courrier qu'elle avait connaissance de ce que l'action en vue du recouvrement des impositions en cause était prescrite* »²⁴⁸⁶. De même, un contribuable effectuant le paiement d'une imposition prescrite après avoir accepté un échéancier de paiement suite à un entretien avec le comptable public est également réputé avoir renoncé à la prescription²⁴⁸⁷. A l'inverse, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé, qu'en présence de règlements spontanés, « *pour vraisemblables que soient ces allégations, l'absence de toute précision sur les conditions dans lesquelles ces règlements et transaction sont intervenus ne permet pas de les regarder comme des faits d'où il résulterait que M. A avait tacitement renoncé à invoquer la prescription* »²⁴⁸⁸.

1020. Si un soin particulier est apporté à l'examen des faits susceptibles de constituer une renonciation tacite à la prescription, relevant du pouvoir souverain des juges du fond, la protection accordée au contribuable n'a jamais été poussée jusqu'à faire de la prescription de l'imposition²⁴⁸⁹ ou de son recouvrement un moyen d'ordre public²⁴⁹⁰. Là encore, cette jurisprudence est strictement conforme à la lettre du Code civil intimant expressément au juge de ne pas relever d'office ce moyen.

²⁴⁸⁵ C.E., 29 juin 1966, *Société Egéma*, *Dr. fisc.*, 1966, n°52, p. 31, concl. F. Lavondes.

²⁴⁸⁶ C.A.A. Bordeaux, 3 juillet 2008, *Société Parinet*, Req. n°06BX01175, inédit ; *R.J.F.*, 1/09, n°66.

²⁴⁸⁷ C.E., 11 juillet 2011, *Sicnasi*, *Rec. Tab.*, p. 873 ; *Dr. fisc.*, 2011, n°50, comm. 634, concl. L. Olléon et note L. Faulcon et A. Fournier ; C.A.A. Versailles, 22 janvier 2008, *Jean-Luc X.*, Req. n°06VE02446, inédit.

²⁴⁸⁸ C.A.A. Paris, 16 octobre 2009, *Robert A.*, Req. n°07PA04765, inédit.

²⁴⁸⁹ Sur ce point, voir G. Gest, « De la nature du moyen tiré de la prescription du droit de reprise de l'administration », in *Etudes de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, pp. 959-970.

²⁴⁹⁰ C.E., 9 mars 1936, *Société des plâtrières du Roussillon*, *Rec.*, p. 301 ; C.E., 29 avril 1964, *Société Boutin*, *Rec. Tab.*, p. 874 ; C.E., 9 juin 1971, *Ferrero*, *Rec.*, p. 431 ; *Dr. fisc.*, 1972, n°17, comm. 648 ; C.E., 17 mars 1999, *Gouet*, préc. Voir J.-L. Pissaloux, « Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse », préc., pp. 812-813.

1021. Finalement, l'ensemble des prescriptions applicables aux créances de l'administration ont un caractère d'ordre privé et il revient au débiteur « *de décider, en son âme et conscience, s'il entend bénéficier de ses effets spoliateurs* »²⁴⁹¹ à l'égard de la collectivité publique, ce qui est conforme au devoir d'exécuter ses obligations.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

1022. Le traitement de la prescription acquise présente indéniablement un caractère original par rapport aux règles du droit privé. Les traits les plus significatifs de cette originalité découlent tout d'abord des règles de procédure administrative, non contentieuse et contentieuse, enserrant dans des conditions contraignantes l'opposition de la prescription, au risque de rendre exagérément difficile la possibilité de s'en prévaloir, tant pour l'administration débitrice que pour le débiteur de l'administration. La refonte du droit public de la prescription serait alors l'occasion, afin de renforcer la sécurité juridique, de rapprocher les règles d'opposition de celles du droit privé. En particulier, il paraît nécessaire d'élargir les autorités compétentes pour opposer la prescription des dettes de l'administration afin de permettre l'utilisation de ce moyen de défense au fond à tout moment de la procédure. Pour ce faire, il serait également souhaitable de revenir sur la règle obligeant l'administration à se prévaloir de la prescription avant tout jugement au fond. Le législateur devrait ainsi reprendre la formulation de l'article 2228 du Code civil, en la rendant indistinctement applicable à l'administration débitrice et au débiteur de l'administration, autorisant à soulever la prescription à tout moment de la procédure, même en appel. En revanche, resteraient inchangées les conséquences internes à l'administration que provoque l'acquisition de la prescription. Cette seconde originalité fait de la prescription acquise une cause d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables, impliquant que ces derniers n'omettent pas de percevoir une créance ou ne payent pas une dette prescrite.

1023. Les règles relatives à la renonciation sont quant à elles déjà alignées sur celles du droit privé. Malgré l'apparente prohibition de la renonciation à la prescription acquise par l'administration, les textes ouvrent deux possibilités de refuser le bénéfice de la prescription. D'une part, la loi du 31 décembre 1968 prévoit une hypothèse de relèvement de la prescription dont les conditions procédurales sont particulièrement larges. D'autre part, la

²⁴⁹¹ A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 489.

renonciation tacite à la prescription est toujours possible car le juge refuse de relever d'office le moyen tiré de la prescription acquise au profit de l'administration. Les conditions relatives à la renonciation émanant du débiteur de l'administration sont tout aussi souplement entendues. Appliquant essentiellement les règles du droit civil, le juge administratif se limite à vérifier que la renonciation tacite est libre de toute contrainte de l'administration. La protection accordée au débiteur ne va cependant pas jusqu'à relever d'office la prescription des créances publiques. Toutes ces hypothèses sont donc particulièrement favorables à l'exécution des obligations publiques. Elles laissent au débiteur le soin d'honorer sa dette alors même que la créance est prescrite. Dans ce cas, aucune action en répétition de l'indu n'est ouverte, car seule l'exigibilité de l'obligation est éteinte. Il n'en demeure pas moins que l'originalité de la prescription pourrait ici être renforcée. L'imprécision des conditions de renonciation expresse, dans le cadre du relèvement de prescription, comme la possibilité de renonciation tacite, provoquent une rupture d'égalité des créanciers de l'administration devant les charges publiques. C'est la raison pour laquelle le législateur devrait, tout en le conservant et en l'étendant à l'ensemble des prescriptions des dettes publiques, préciser les conditions dans lesquelles l'administration peut accorder un relèvement de la prescription. Pour les mêmes raisons, il paraît nécessaire que la prescription de la dette publique puisse être relevée d'office par le juge afin de parer toute rupture d'égalité devant les charges publiques. En revanche, il doit appartenir au seul débiteur de l'administration de se prévaloir du bénéfice de la prescription acquise. L'effet spoliateur de la prescription, particulièrement à l'égard de la collectivité publique, impose en effet qu'il puisse finalement décider d'honorer sa dette.

CONCLUSION DU TITRE II

1024. En 1968, F.-P. Bénéoit considérait que l'un des aspects essentiel du droit public était « *d'être un droit qui organise un régime d'inégalité entre les personnes en présence* »²⁴⁹². Longtemps, le droit de la prescription n'a pas échappé à cette caractéristique, et le régime de la déchéance quadriennale, traditionnellement considérée comme une prérogative de puissance publique, en était un exemple topique. Le contraste avec les longues prescriptions issues du droit privé applicables à une partie des créances de l'administration renforçait cette impression. Cependant, depuis le constat opéré par F.-P. Bénéoit, la préoccupation constante du jurislatureur a été de rééquilibrer les rapports entre la puissance publique et les

²⁴⁹² F.-P. Bénéoit, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. p.75.

particuliers²⁴⁹³. Le droit de la prescription a donc logiquement suivi cette évolution. Pour ne prendre que deux exemples, la réforme de la loi du 31 décembre 1968 s'est effectuée dans l'objectif d'assurer une meilleur prise en compte des droits du créancier de l'administration²⁴⁹⁴, et le droit fiscal s'est attaché à enserrer le droit de reprise de l'administration dans de courtes prescriptions. Si l'on procède à une analyse d'ensemble des règles régissant la prescription extinctive, dans la double perspective d'une administration créancière ou débitrice, il apparaît désormais que le droit positif ne consacre pas tant un régime exorbitant, conférant un avantage à l'administration, mais plus simplement, un régime original par rapport au droit privé, recherchant un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général imposant l'exécution des obligations et la sécurité juridique induite par la prescription.

1025. Les règles relatives à l'acquisition de la prescription, englobant sa durée, son point de départ, son calcul, ses causes de suspension et d'interruption, ainsi que son terme, sont marquées par une nette originalité. Si l'on passe outre la difficile lisibilité des règles faisant courir le délai, cette originalité ressort de la persistance de quelques durées spécifiques et spécifiquement longues, imposées par des considérations d'intérêt général (obligation de remise en l'état, préjudices environnementaux...). L'encadrement de la liberté contractuelle de l'administration conduit également à restreindre, voire à fermer la voie de l'aménagement conventionnel des délais. Enfin, l'inscription de la prescription dans le droit budgétaire justifie que sa computation puisse se faire en année et non en jours. Cette originalité se retrouve également dans les causes permettant de retarder l'expiration du délai de prescription. La volonté d'obtenir avant tout l'exécution des obligations conduit à éviter l'acquisition de la prescription au profit du débiteur – particulier ou administration. Les causes d'interruption sont particulièrement nombreuses par rapport au droit privé. Ainsi, la prérogative du titre exécutoire interrompt le délai de prescription des créances publiques, et la simple demande de paiement du créancier de l'administration interrompt le délai de prescription des dettes publiques. Les causes de suspension sont également multiples même si le droit public en écarte certaines, telles que la suspension pour minorité, ou limite la portée de certaines autres, telles que la conciliation ou la médiation.

²⁴⁹³ J. Chevallier, « Le droit administratif, droit de privilège ? », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 57-70, spéc. p. 70.

²⁴⁹⁴ Voir P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc.

1026. L'originalité imprime également et de manière non négligeable, les règles relatives à la prescription acquise. Les conditions d'opposition de la prescription sont plus strictes qu'en droit privé en raison de l'interférence des règles de procédure administrative contentieuse et non contentieuse. Il paraît néanmoins possible de procéder, à l'occasion d'une réforme législative, à un assouplissement de ces conditions afin de faire de la prescription un véritable moyen de défense au fond. En outre, du fait de sa double appartenance au droit des obligations et au droit financier, la prescription acquise est une cause d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables permettant de veiller à la bonne exécution des budgets publics. Enfin, si les conditions de renonciation ne diffèrent pas fondamentalement de celles du droit privé, malgré l'interdiction apparente faite à l'administration de renoncer à la prescription acquise, il est envisageable de donner au juge, dans le domaine des dettes publiques, la faculté de relever d'office l'acquisition de la prescription.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

1027. Analysant les frontières entre le droit administratif et le droit privé, G. Eckert est parvenu au constat suivant : « *Le droit administratif "formellement autonome", se rapproche du droit privé. Mais il ne s'y assimile jamais totalement. En effet l'autonomie "formelle" n'est jamais exempte d'une part, même réduite, d'autonomie "foncière" »*²⁴⁹⁵. Cette conclusion reflète très exactement l'évolution du droit public de la prescription extinctive des obligations. Celle-ci s'est néanmoins réalisée dans le sens inverse de la construction historique du droit public. Depuis 1804, la prescription était une exception à l'autonomie du droit public. En décidant d'étendre à l'administration les règles de prescription régissant les rapports entre particuliers, le législateur napoléonien a imposé au juge administratif de recourir aux dispositions du Code civil, et plus généralement aux textes de droit privé, pour trancher les litiges mettant en cause l'administration. Dès lors, le juge administratif ne disposait d'aucune liberté dans le choix des règles applicables. Attaché à son autonomie, il a progressivement su se libérer des carcans du Code civil en créant, à côté de la règle législative, des règles de

²⁴⁹⁵ G. Eckert, « Droit administratif et droit civil », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2010, pp. 601-649, spéc. 614. L'auteur poursuivait en soulignant qu'« il n'en demeure pas moins que la situation de ces normes, qui sont principalement autonomes par la spécificité de leur sources, se rapproche de celle du droit privé modifié en raison de son application aux personnes publiques. Pour l'essentiel, leur contenu est commun aux normes de droit privé, même s'il ne s'y assimile jamais totalement » (*idem*, p. 639).

prescription adaptées aux nécessités du service public. Cette négation de la liberté du juge administratif a finalement laissé place au traditionnel principe d'autonomie depuis la réforme de la prescription civile opérée par la loi du 17 juin 2008. En supprimant la clause générale de prescription prévue par l'article 2227 du Code civil, le législateur n'impose plus aucune référence au Code civil. Il est probable que la jurisprudence continue à utiliser les dispositions du Code civil. Néanmoins, en l'absence de règle législative, le juge administratif a désormais recouvré sa pleine et entière liberté.

1028. Cette liberté est toutefois limitée par un nombre significatif de textes spécialement adoptés pour régir les rapports obligataires administratifs. Le premier et le plus ancien d'entre eux est la loi du 31 décembre 1968 établissant la prescription quadriennale, qui demeure, malgré plusieurs exceptions, la prescription de droit commun des dettes publiques. La situation tranche ainsi nettement avec les prescriptions applicables aux créances publiques pour lesquelles il n'existe pas de délai de droit commun. Si le Code civil a pu, un temps, s'appliquer à de telles obligations, les prescriptions spécifiques aux créances fiscales, dont la multiplication va croissant, brisent toute unité. Seules les créances ordinaires, étrangères à l'impôt et au domaine, restaient gouvernées par les règles du droit privé mais leur diversité s'opposait également à toute homogénéité. Ces complexités sont de surcroît accrues depuis la réforme du printemps 2008, le droit privé n'étant par principe plus applicable. Ce véritable chaos du droit de la prescription extinctive nécessite une remise en ordre par la voie d'une réforme législative globale. Une telle refonte de la prescription devrait tenir compte des contraintes des textes de protection des droits fondamentaux. Toutefois, ni la Constitution, ni la Convention européenne des droits de l'Homme, ni enfin les Traités fondateurs de l'Union européenne, n'imposent d'abandonner l'autonomie du droit de la prescription. A travers les normes de contrôle mobilisées et mises en œuvre par un contrôle de proportionnalité, les juges constitutionnels et européens ne font qu'interdire toute inégalité au sein du régime de la prescription, entre l'administration et les particuliers. Le législateur a par conséquent toute latitude pour construire un droit autonome de la prescription extinctive des obligations. Il devra, dans cette entreprise, chercher à satisfaire un juste équilibre entre la sécurité juridique, fondement de la prescription, et la nécessité d'obtenir le paiement des obligations afin de satisfaire l'intérêt général. Sur le fond, le régime de la prescription pourra donc conserver une part d'originalité.

1029. L'étude du droit positif démontre que le droit de la prescription revêt déjà une telle originalité. Elle apparaît, de manière plus ou moins marquée, à tous les stades du régime de la prescription et s'explique par la double nature de l'institution, inscrite à la fois dans le droit des obligations et dans celui des finances publiques. Cette dernière appartenance impose, dans un but d'intérêt général, que le paiement des obligations pèse plus lourdement qu'en droit privé dans la balance des intérêts face à la sécurité juridique. Les règles de la prescription acquise sont ainsi essentiellement différentes du droit privé, une plus grande place étant laissée aux causes de suspension et d'interruption permettant de reporter l'expiration du délai de prescription. De même, les règles relatives à la prescription acquise peuvent conduire à éviter le jeu de la prescription. Les règles de la procédure administrative contentieuse et non contentieuse ont influencé les conditions d'opposition de la prescription par le débiteur, personne publique ou personne privée, en les restreignant. Par ailleurs, l'acquisition de la prescription est susceptible d'engager la responsabilité des ordonnateurs et des comptables, obligeant ces derniers à veiller à l'exécution régulière des budgets publics. Finalement, seules les règles gouvernant la renonciation à la prescription se rapprochent du droit privé en ce qu'elles autorisent, par des modalités quelque peu différentes, la renonciation expresse ou tacite de la part de l'administration débitrice ou du débiteur de l'administration. Dans le cadre de la prescription acquise, la sécurité juridique s'efface donc au profit face du paiement des obligations. Par un assouplissement des conditions d'opposition de la prescription et un durcissement parallèle de celles de la renonciation, un rééquilibrage pourrait être utilement réalisé.

CONCLUSION

1030. A propos de l'étude des obligations en droit public, Y. Gaudemet relevait qu'« *il y a là un champ fertile, ouvert à de nouvelles recherches* »²⁴⁹⁶. La notion d'obligation permet en effet de présenter certaines règles du droit public, dont les racines se trouvent en droit privé, pour mieux en apprécier la portée. L'étude de la prescription extinctive, à partir du droit des obligations, est riche d'enseignements sur la complexité et l'instabilité du droit positif, de même que sur les caractéristiques fondamentales des rapports obligataires des personnes publiques.

1031. Cette recherche a d'abord permis de souligner la place considérable occupée par la prescription extinctive dans les rapports obligataires des personnes publiques. Loin de se montrer rétif à cette notion, le droit public a connu un développement croissant de la prescription. Son application a d'abord été imposée par le législateur de 1804, lequel a, par la voie du Code civil, étendu à l'action administrative les règles de prescriptions applicables aux rapports entre particuliers. Mais la prescription est rapidement sortie du giron de la seule légalité administrative, pour être intégrée dans les règles de la légalité financière. L'adoption de dispositions spécifiques aux dettes de l'Etat a souvent conduit à cantonner l'analyse à la déchéance quadriennale – devenue prescription quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 – ou à la prescription des créances fiscales. Cet ancrage budgétaire plaidait même en faveur de la négation de la qualité de prescription, tant les spécificités de la déchéance paraissaient marquées par rapport au droit privé. Le développement de l'interventionnisme étatique, et les modifications successives du système français de comptabilité publique ayant présidé à l'apparition de règles spécifiques, ont permis le maintien de la déchéance puis son assimilation à la prescription. L'époque contemporaine connaît un essor de la notion, érigée au rang de principe général du droit par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* de 2005²⁴⁹⁷. Cette pérennité s'explique par l'exigence de sécurité juridique, moteur de nombreuses évolutions actuelles du droit public. Ce dernier principe apparaît comme le fondement de la prescription. Que cette dernière bénéficie aux personnes publiques ou aux particuliers, la prévisibilité et la stabilité d'une situation de fait, restée trop longtemps contraire, au droit sont assurés. La sécurité juridique irrigue ainsi le champ d'application de la

²⁴⁹⁶ Y. Gaudemet, préface à R. Noguellou, *La transmission des obligations*, préc. p. VII.

²⁴⁹⁷ C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Alusuisse-Lonza France*, préc.

prescription, étendue à la quasi-totalité des rapports obligataires des personnes publiques, même lorsqu'elles interviennent dans le contexte d'activités aussi régaliennes que la police administrative. La sécurité juridique conditionne également le champ d'application temporelle de la prescription, en interdisant principalement la réouverture d'une prescription acquise.

1032. Les règles du droit public sont néanmoins gouvernées par une grande complexité résultant de l'éclatement des textes applicables aux rapports obligataires des personnes publiques. Jusqu'à la réforme du 17 juin 2008, les dispositions du droit privé leur étaient directement applicables. Mais le juge administratif avait déjà pris quelques libertés avec les textes du droit privé, afin de les adapter aux spécificités de l'action administrative. En supprimant la clause générale de prescription établie dans le Code civil, le législateur de 2008 a créé une lacune que la jurisprudence devra désormais combler. De ce fait, la détermination des règles de prescription demeure largement incertaine en droit public. La matière n'en est pas pour autant devenue exclusivement jurisprudentielle. Les différents textes de droit public ayant édicté des prescriptions spécifiques demeurent effectivement applicables, mais leur multiplicité rend toutefois délicate l'identification des différentes prescriptions. Leur prolifération en fonction de la nature des obligations en cause ruine en effet toute politique législative claire.

1033. Une harmonisation s'avère indispensable et pourrait être envisagée à partir du modèle de la réforme du 17 juin 2008 en droit privé. Il appartiendrait alors au législateur de déterminer la part d'originalité des règles applicables aux personnes publiques, et ce dans le respect des contraintes imposées par les textes constitutionnels et européens. Ces derniers n'impliquent cependant pas une assimilation du droit public au droit privé : ils prohibent uniquement un déséquilibre injustifié pour des obligations de même nature. Le droit positif public devra s'efforcer d'assurer un juste équilibre entre deux exigences contradictoires que sont la sécurité juridique et le devoir d'exécuter les obligations publiques. L'intérêt général guidant l'action des personnes publiques conduit toutefois à faire pencher la balance au profit d'une meilleure exécution des obligations ; le régime de l'extinction des obligations publiques recherche prioritairement la satisfaction du droit du créancier. En somme, « *la différence substantielle entre le droit public et le droit privé, si elle ne disparaît pas totalement, [...]*

devient plus ténue »²⁴⁹⁸, mais les règles de droit public « *n'en sont pas moins nominalement distinctes de celles du droit commun. Elles en sont structurellement séparées, mêmes lorsqu'elles ont un contenu très voisin* »²⁴⁹⁹.

1034. Le contenu des règles de prescription tend en effet à se rapprocher celui du droit privé. Elles conservent néanmoins une certaine d'originalité qui résulte de la double appartenance de la prescription extinctive à la légalité administrative et à la légalité financière, cette dernière ayant vocation à assurer une bonne gestion des finances publiques. Cela impose en premier lieu que soit exécutées les créances des personnes publiques. Les prérogatives de puissance publique dont elles disposent à cet effet influent inmanquablement sur le jeu de la prescription en permettant d'en repousser l'acquisition. Mais la subjectivisation du droit public conduit, en second lieu, à favoriser une meilleure exécution des créances détenues par les particuliers sur les personnes publiques. La prescription des dettes de l'administration ne peut plus s'apparenter à une prérogative de puissance publique, et le régime actuel offre les moyens d'en repousser l'échéance.

1035. Une fois acquise, la prescription ne doit pas moins jouer son rôle en garantissant la stabilité juridique. L'opposition de la prescription est toutefois enserrée dans un tissu complexe de règles procédurales qui mériteraient d'être assouplies pour faire prévaloir la sécurité juridique. Mais la nécessité d'exécution des obligations justifie, pour satisfaire l'intérêt général, qu'il appartienne en dernier ressort au débiteur de décider de payer sa dette en renonçant au bénéfice de la prescription. Cette libre disposition de la prescription doit toutefois être conciliée avec le principe d'égalité devant les charges publiques, en limitant les possibilités de renonciation par les personnes publiques.

1036. Le recours à la notion d'obligation s'avère donc être d'un secours précieux pour étudier plusieurs règles du droit public. Il permet un décroisement des matières tant entre le droit public et le droit privé, qu'au sein-même du droit public. L'étude conjointe des règles de la légalité administrative et de la légalité budgétaire est une grille d'analyse féconde pour appréhender d'autres éléments du régime de l'extinction des obligations publiques. Ainsi, une

²⁴⁹⁸ J.-B. Auby, « La distinction du droit public et du droit privé », in J.-B. Auby (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 287-302, spéc., p. 292.

²⁴⁹⁹ J.-B. Auby, « Le rôle de la distinction du droit public et du droit privé dans le droit français », in J.-B. Auby et M. Freedland (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2004, pp. 19-27, spéc. p. 22.

étude de la compensation ou des modalités de paiement des obligations pourrait être menée afin de révéler les spécificités de ces règles. Elle soulignerait une nouvelle fois la permanence des caractéristiques du droit public qui « *affiche comme finalité première la satisfaction de l'intérêt général (ou public) et confère aux personnes publiques les moyens d'assurer la supériorité de l'intérêt général sur les intérêts privés. Pour autant, il se garde de méconnaître que l'ordre juridique a pour finalité la satisfaction des intérêts privés des citoyens – et autres personnes – qu'il régit* »²⁵⁰⁰.

²⁵⁰⁰ L. Dubouis, « Conclusions », in B. Bonnet et P. Deumier (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 291-297, spéc. p. 295.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux et spécialisés, manuels, traités et dictionnaires

Albert (J.-L.) et Saïdj (L.), *Finances publiques*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2011, 7^{ème} éd., 846 p.

Alland (D.) et Rials (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2003, 1649 p.

Allix (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau, Paris, 1921, 4^{ème} éd., 940 p.

Auby (J.-M.), Auby (J.-B.), Jean-Pierre (D.) et Taillefait (A.), *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 895 p.

Auby (J.-M.), Bon (P.) et Auby (J.-B.), *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2011, 6^{ème} éd., 742 p.

Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité des recours en matière administrative*, Litec, Paris, 1992, 686 p.

Auby (J.-B.), Perrinet-Marquet (H.) et Noguellou (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, coll. Droit public / droit privé, Paris, 2012, 9^{ème} éd., 1248 p.

Aucoc (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Tome II, Dunod, Paris, 1870, 540 p.

Autexier (C.), *Introduction au droit public allemand*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 1997, 379 p.

Barilari (A.), *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 2003, 180 p.

Barthélémy (J.), *Précis de droit public*, Dalloz, Paris, 1937, 327 p.

Batbie (A.),

- *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Tome I, Cotillon, Paris, 1862, 496 p
- *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Tome VII, Cotillon, Paris, 1868, 770 p.

Bénabent (A.), *Droit des obligations*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 13^{ème} éd., 725 p.

Bénoit (F.-P.), *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p.

Berthélémy (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, Paris, 1916, 8^{ème} éd., 1046 p.

Bergel (J.-L.), *Théorie générale du droit*, Dalloz, coll. Méthode du droit, Paris, 2012, 5^{ème} éd., 399 p.

Bienvenu (J.-J.) et Lambert (T.), *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2010, 4^{ème} éd., 470 p.

Bigot (G.) et Bouvet (M.) (dir.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2006, 347 p.

Bois de Gaudusson (du) (J.), *Droit administratif*, Cours polycopié, Librairie Montaigne, Bordeaux, 1982-1983, 319 p.

Bouloc (B.), *Procédure pénale*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 23^{ème} éd., 1012 p.

Bouvier (M.), *Les finances locales*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 2010, 13^{ème} éd., 262 p.

Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *Finances publiques*, L.G.D.J., coll. Manuel, Paris, 2012, 11^{ème} éd., 1066 p.

Boyer (L.) et Roland (H.), *Les adages du droit français*, Litec, Paris, 1999, 4^{ème} éd., 1021 p.

Boyer (L.) et Starck (B.), *Régime des obligations*, Litec, Paris, 1999, 6^{ème} éd., 382 p.

Braibant (G.) et Stirn (B.), *Le droit administratif français*, Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2005, 7^{ème} éd., 652 p.

Buffelan-Lanore (Y.) et Larribau-Terneyre (V.), *Droit civil. Les obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 13^{ème} éd., 1028 p.

Buisson (J.) et Guinchard (S.), *Procédure pénale*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 9^{ème} éd., 1633 p.

Burdeau (F.), *Histoire du droit administratif : de la Révolution au début des années 1970*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1995, 494 p.

Cadiet (L.) (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, P.U.F., Paris, 2004, 1362 p.

Cadiet (L.) et Jeuland (E.), *Droit judiciaire privé*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 883 p.

Cadiet (L.), Normand (J.) et Amrani-Mekki (S.), *Théorie générale du procès*, P.U.F., coll. Thémis, 2013, 2^{ème} éd., 997 p.

Carbonnier (J.),

- *Flexible droit. Pour une sociologie juridique du droit sans rigueur*, L.G.D.J., Paris, 1998, 9^{ème} éd., 447 p.

- *Droit civil. Les obligations. Les biens*, Tome II, P.U.F., coll. Quadrige/Manuel, Paris, 2004, 2574 p.

Casson (P.) et Pierre (P.) (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin réglé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, 111 p.

Catala (P.) (dir.), *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, La documentation française, Paris, 2006, 207 p.

Chamard-Heim (C.), Melleray (F.), Noguellou (R.) et Yolka (P.), *Les grandes décisions du droit administratif des biens*, Dalloz, Paris, 2013, 855 p.

Chapus (R.),

- *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15^{ème} éd., 1427 p.

- *Droit administratif général*, Tome II, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15^{ème} éd., 797 p.

- *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13^{ème} éd., 1540 p.

Chevallier (J.), *L'Etat post-moderne*, L.G.D.J., coll. Droit et Société, Paris, 2008, 266 p.

Collet (M.),

- *Droit fiscal*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 4^{ème} éd., 435 p.

- *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 1^{ère} éd., 339 p.

- Cormenin (L.-M.),** *Droit administratif*, Tome II, Thorel et Pagnerre, Paris, 1840, 5^{ème} éd., 598 p.
- Cornu (G.) (dir.),** *Vocabulaire juridique*, P.U.F., coll. Quadrige, Paris, 2011, 9^{ème} éd., 1095 p.
- Cornu (G.) et Foyer (J.),** *Procédure civile*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1996, 3^{ème} éd., 779 p.
- Courrèges (A.) et Daël (S.),** *Contentieux administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4^{ème} éd., 411 p.
- Cuche (P.) et Vincent (J.),** *Procédure civile*, Dalloz, Paris, 1963, 13^{ème} éd., 719 p.
- Daël (S.),** *Contentieux administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2010, 3^{ème} éd., 363 p.
- Dareste (R.),** *La justice administrative en France ou Traité du contentieux de l'Administration*, Durand, Paris, 1862, rééd., La Mémoire du Droit, coll. Faculté Jean Monet, Paris, 2012, 688 p.
- David (C.), Fouquet (O.), Plagnet (B.) et Racine (P.-F.),** *Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*, Dalloz, Paris, 2009, 5^{ème} éd., 1135 p.
- Debbasch (C.) et Colin (F.),** *Droit administratif*, Economica, Paris, 2011, 10^{ème} éd., 734 p.
- Debbasch (C.) et Ricci (J.-C.),** *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2001, 8^{ème} éd., 1018 p.
- Degoffe (M.),** *Droit de la sanction non pénale*, Economica, Paris, 2000, 375 p.
- Delvolvé (P.),** *L'acte administratif*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1983, 294 p.
- Dord (O.),** *Droit de la fonction publique*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 373 p.
- Drie (J.-C.),** *Procédures de contrôle fiscal. La voie de l'équilibre*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2005, 383 p.
- Dupuis (G.), Guédon (J.-M.) et Chrétien (P.),** *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, Paris, 2010, 12^{ème} éd., 727 p.
- Dufau (J.),** *Le domaine public*, Le Moniteur, Paris, 2001, 5^{ème} éd., 574 p.
- Duguit (L.),**
- *Traité de droit constitutionnel*, Tome I, De Boccard, Paris, 1927, 3^{ème} éd., 763 p.
 - *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, de Boccard, Paris, 1928, 3^{ème} éd., 888 p.
 - *Traité de droit constitutionnel*, Tome III, de Boccard, Paris, 1930, 3^{ème} éd., 853 p.
- Eisenmann (C.),**
- *Cours de droit administratif*, Tome I, L.G.D.J., Paris, 1982, 786 p.
 - *Cours de droit administratif*, Tome II, L.G.D.J., Paris, 1983, 908 p.
- Eveillard (G.) et Petit (J.),** *L'ouvrage public*, Litec, coll. Professionnels, Paris, 2009, 229 p.
- Fabre (F. J.), Bertucci (J.-Y.), Froment-Meurice (A.) et Groper (N.),** *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Dalloz, Paris, 2007, 5^{ème} éd., 590 p.
- Favoreu (L.), Philip (L.), Gaïa (P.), Ghevoitian (R.), Mélin-Soucramanien (F.) et Roux (A.),** *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2013, 17^{ème} éd., 656 p.
- Fenet (P.-A.),**
- *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Tome I, Videcoq, Paris, 1836, 523 p.
 - *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Tome XV, Videcoq, Paris, 1836, 661 p.

- Flour (J.), Aubert (J.-L.) et Savaux (E.),** *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2011, 7^{ème} éd., 489 p.
- Flour (J.), Aubert (J.-L.) et Savaux (E.),** *Droit civil. Les obligations. L'acte juridique*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 15^{ème} éd., 524 p.
- Foulquier (N.),** *Droit administratif des biens*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 688 p.
- François (J.),** *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3^{ème} éd., 539 p.
- Frier (P.-L.) et Petit (J.),** *Précis de droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 634 p.
- Fromont (M.),** *Droit administratif des Etats européens*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2006, 362 p.
- Gabolde (C.),** *Procédure des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Dalloz, Paris, 1997, 6^{ème} éd., 466 p.
- Gaudemet (E.),** *Théorie générale des obligations*, Sirey, Paris, 1937, rééd., Dalloz, Paris, 2004, 508 p.
- Gaudemet (J.),** *Les naissances du droit. Le temps, le pouvoir et la science*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2006, 4^{ème} éd., 389 p.
- Gaudemet (P.-M.) et Molinier (J.),** *Finances publiques. Budget/Trésor*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 1992, 6^{ème} éd., 565 p.
- Gaudemet (Y.),** *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tome II, L.G.D.J., Paris, 2011, 14^{ème} éd., 686 p.
- Gautron (J.-C.),** *Droit européen*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2011, 14^{ème} éd., 346 p.
- Gérando (de) (J.-M.),** *Institutes du droit administratif français ou Eléments du Code administratif*, Tome I, Nêve, Paris, 1829, 464 p.
- Ghestin (J.), Billau (M.) et Loiseau (G.),** *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, L.G.D.J., coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p.
- Godfrin (P.) et Degoffe (M.),** *Droit administratif des biens*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 10^{ème} éd., 473 p.
- Gohin (O.),** *Contentieux administratif*, Litec, Paris, 2012, 7^{ème} éd., 520 p.
- Gour (C.), Molinier (J.) et Tournié (G.),** *Procédures fiscales*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1982, 388 p.
- Grosclaude (J.) et Marchessou (P.),** *Procédures fiscales*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2012, 6^{ème} éd., 380 p.
- Guettier (C.),** *Droit des contrats administratifs*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 3^{ème} éd., 640 p.
- Guinchard (S.), Ferrand (F.) et Chainais (C.),** *Procédure civile. Droit interne et droit de l'Union européenne*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 31^{ème} éd., 1541 p.
- Guinchard (S.) et alii,** *Droit Processuel. Droit commun et droit comparé du procès*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, 5^{ème} éd., 1307 p.
- Guyomar (M.) et Seiller (B.),** *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 515 p.
- Hauriou (M.),**
- *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose et Forcel, Paris, 1893, 2^{ème} éd., 759 p.

- *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 1933, 12^{ème} éd., rééd., Dalloz, Paris, 2002, 1150 p.
- Héron (J.)**, *Principes du droit transitoire*, Dalloz, coll. Philosophie et théorie générale du droit, Paris, 1996, 168 p.
- Héron (J.) et Le Bars (T.)**, *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 5^{ème} éd., 1032 p.
- Jamin (C.) et Mazeaud (D.) (dir.)**, *L'unilatéralisme et le droit privé*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 1999, 100 p.
- Jeuland (E.)**, *Droit processuel général*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 2^{ème} éd., 648 p.
- Jèze (G.)**,
 - *Cours élémentaire de science des Finances et de la Législation financière française*, Girard et Brière, Bordeaux, 1909, 528 p.
 - *Les principes généraux du droit administratif. La technique du droit public français*, Tome I, 1925, 3^{ème} éd., 443 p., rééd., Dalloz, Paris, 2005.
- Lachaume (J.-F.), Pauliat (H.), Braconnier (S.) et Deffigier (C.)**, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2010, 15^{ème} éd., 1025 p.
- Laferrière (E.)**,
 - *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1^{ère} éd., rééd., L.G.D.J., 1989, 709 p.
 - *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1^{ère} éd., rééd., L.G.D.J., Paris, 1989, 675 p.
- Laferrière (J.) et Waline (M.)**, *Traité élémentaire de science et législation financières*, L.G.D.J., Paris, 1952, 581 p.
- Lamarque (J.), Négrin (O.) et Ayrault (L.)**, *Droit fiscal général*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 2^{ème} éd., 1463 p.
- Lambert (T.)**, *Procédures fiscales*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 658 p.
- Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.)**, *Finances publiques*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 244 p.
- Laubadère (de) (A.), Vénézia (J.-C.) et Gaudemet (Y.)**, *Traité de droit administratif*, Tome I, L.G.D.J., Paris, 1999, 15^{ème} éd., 1107 p.
- Long (M.), Weil (P.), Braibant (G.)**,
 - *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris, 1^{ère} éd., 1956, 425 p.
 - *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris 2^{ème} éd., 1958, 487 p.
 - *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris, 3^{ème} éd., 1962, 509 p.
- Long (M.), Weil (P.), Braibant (G.), Delvolvé (P.) et Genevois (B.)**, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, coll. Les grands arrêts, Paris, 2013, 19^{ème} éd., 1033 p.
- Magnet (J.)**,
 - *Comptabilité publique*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1978, 608 p.

- *Les comptables publics*, L.G.D.J., coll. Systèmes, Paris, 1995, 152 p.
- Malaurie (P.), Aynès (L.) et Stoffel-Munck (P.)**, *Les obligations*, Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2011, 5^{ème} éd., 856 p.
- Malinvaud (P.) et Fenouillet (D.)**, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12^{ème} éd., 760 p.
- Marcadé (V.)**, *Explication théorique et pratique du Code civil. De la prescription*, Tome XII, Delamotte, Paris, 1874, 7^{ème} éd., 452 p.
- Martinez (J.-C.) et Di Malta (P.)**, *Droit fiscal contemporain. L'impôt, le fisc, le contribuable*, Tome I, Litec, Paris, 1986, 478 p.
- Marty (G.) et Raynaud (P.)**, *Droit civil. Les obligations*, Tome II, Sirey, Paris, 1962, 927 p.
- Maurer (H.)**, trad. Fromont (M.), *Droit administratif allemand*, L.G.D.J., coll. Manuel, Paris, 1994, 421 p.
- Melleray (F.)**, *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus droit public, Paris, 2010, 2^{ème} éd., 395 p.
- Moderne (F.)**,
 - *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, Dalloz, Paris, 1993, 631 p.
 - *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p.
- Morand-Deville (J.)**, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Cours, Paris, 2011, 12^{ème} éd., 774 p.
- Moreau (J.)**, *Droit administratif*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 1989, 569 p.
- Motulsky (H.)**, *Droit processuel*, Montchrestien, Paris, 1973, 294 p.
- Odent (R.)**,
 - *Cours de contentieux administratif*, Tome I, Les cours de Droit, Paris, 1979-1981, rééd., Dalloz, Paris, 2007, 1051 p.
 - *Cours de contentieux administratif*, Tome II, Les cours de Droit, Paris, 1979-1981, rééd., Dalloz, Paris, 2007, 783 p.
- Ost (F.)**, *Le temps du droit*, Odile Jacob, Paris, 1999, 376 p.
- Pacteau (B.)**, *Traité de contentieux administratif*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2008, 646 p.
- Pélissier (J.), Auzero (G.) et Dockès (E.)**, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 27^{ème} éd., 1504 p.
- Philip (L.)**, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Economica, Coll. Poche Finances publiques, Paris, 1995, 112 p.
- Philip (L.) et Saïdj (L.) (dir.)**, *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, Economica, Paris, 1991, 1647 p.
- Picard (J.-F.)**, *Finances publiques*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2009, 436 p.
- Planiol (M.), Ripert (G.), Eismein (P.-E.), Gabolde (G.) et Radouant (J.)**, *Traité pratique de droit civil français. Les obligations*. Tome VII, L.G.D.J., Paris, 1954, 2^{ème} éd., 1111 p.
- Plantey (A.) et Plantey (M.-A.)**, *La Fonction publique*, Lexisnexis, coll. Traité, Paris, 2012, 3^{ème} éd., 1186 p.
- Pradel (J.)**, *Procédure pénale*, Cujas, coll. Référence, Paris, 2013, 17^{ème} éd., 975 p.
- Richer (L.)**, *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J., coll. Manuel, Paris, 2012, 8^{ème} éd., 798 p.

- Ripert (G.),** *La règle morale dans les obligations civiles*, L.G.D.J., Paris, 1949, 4^{ème} éd., 421 p.
- Rivero (J.),** *Cours de droit administratif comparé*, Les cours de droit, Paris, 1954-1955, 160 p.
- Roubier (P.),** *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, Dalloz/Sirey, Paris, 1960, 2^{ème} éd., réed. Dalloz, Paris, 2008, 590 p.
- Rouquette (R.),** *Petit Traité du procès administratif*, Dalloz, coll. Praxis, Paris, 2012, 5^{ème} éd., 1288 p.
- Santulli (C.),** *Droit du contentieux international*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2005, 584 p.
- Schwarze (J.),** *Droit administratif européen*, Bruylant, coll. Droit administratif/Administrative law, Bruxelles, 2009, 2^{ème} éd., 1631 p.
- Seiller (B.),** *Droit administratif. Les sources et le juge*, Tome I, Flammarion, coll. Champs Université, Paris, 2011, 4^{ème} éd., 345 p.
- Simon (D.),** *Le système juridique communautaire*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2001, 3^{ème} éd., 779 p.
- Sudre (F.),** *Droit européen et international des droits de l'Homme*, P.U.F., coll. Droit fondamental, Paris, 2012, 11^{ème} éd., 935 p.
- Terré (F.),** *Introduction au droit*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 9^{ème} éd., 652 p.
- Terré (F.) et Simler (P.),** *Les biens*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2010, 8^{ème} éd., 868 p.
- Terré (F.), Simler (P.) et Lequette (Y.),** *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11^{ème} éd., 1594 p.
- Tocqueville (de) (A.),** *De l'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, coll. Folio histoire, Paris, 2009, 373 p.
- Touzeil-Divina (M.),** *La doctrine publiciste 1800-1880*, La Mémoire du Droit, Paris, 2009, 309 p.
- Troplong (R.),** *Commentaire du Titre XX du Livre III du Code napoléon. De la prescription*, Hingray, Paris, 1857, 4^{ème} éd., 731 p.
- Truchet (D.),**
- *Droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2011, 4^{ème} éd., 470 p.
 - *Droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 2013, 5^{ème} éd., 476 p.
 - *Droit de la santé publique*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2013, 8^{ème} éd., 268 p.
- Van Lang (A.) (dir.),** *Le dualisme juridictionnel. Limites et mérites*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2007, 262 p.
- Van Lang (A.), Gondouin (G.), et Inseguet-Brisset (V.),** *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, coll. Licence, Paris, 2012, 6^{ème} éd., 477 p.
- Vedel (G.),** *Droit administratif*, P.U.F., coll. Thémis, Paris, 1976, 6^{ème} éd., 901 p.
- Waline (J.),** *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 24^{ème} éd., 759 p.
- Waline (M.),**
- *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1936, 1^{ère} éd., 688 p.
 - *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1946, 4^{ème} éd., 556 p.
 - *Traité de droit administratif*, Sirey, Paris, 1957, 7^{ème} éd., 892 p.
- Weil (P.) et Pouyaud (D.),** *Le droit administratif*, P.U.F., coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 24^{ème} éd., 127 p.

II. Thèses, mémoires.

- Akhouné (F.),** *Le statut du comptable en droit public financier*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2008, 467 p.
- Amrani-Mekki (S.),** *Le temps et le procès civil*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2002, 589 p.
- Aubert (C.),** *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, Pfeiffer et Assant, Paris, 1937, 189 p.
- Auby (J.-B.),** *La notion de personne publique en droit administratif*, thèse dactyl., Bordeaux, 1979, 428 p.
- Barthélémy (J.),** *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, thèse, Toulouse, 1899, 204 p.
- Beaud (O.),** *La puissance de l'Etat*, P.U.F., coll. Léviathan, Paris, 1994, 512 p.
- Bern (P.),** *La nature juridique du contentieux de l'imposition*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1972, 197 p.
- Bernard (P.),** *La notion d'ordre public en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 286 p.
- Blumann (C.),** *La renonciation en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 498 p.
- Boehler (E.),** *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, thèse dactyl., Paris 2, 1981, Tome I, 559 p. et Tome II, 544 p.
- Bonneau (T.),** *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, P.U.F., coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1990, 397 p.
- Bourget (R.),** *La science juridique et le droit financier et fiscal. Etude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^{ème} et XX^{ème} siècles)*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2012, 1347 p.
- Braconnier (S.),** *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 590 p.
- Bruschi (M.),** *La prescription extinctive en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1997, 365 p.
- Cattelet (S.),** *Réflexions sur les sources de la prescription extinctive*, thèse dactyl., Rouen, 2000, 370 p.
- Camguilhem (B.),** *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, thèse dactyl., Paris, II, 2012, 596 p.
- Chapus (R.),** *Responsabilité publique et responsabilité privée (Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1954, réimp. La Mémoire du Droit, coll. Faculté Jean Monnet, Paris, 2010, 583 p.
- Chevreau (E.),** *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, De Boccard, Paris, 2006, 353 p.
- Ciaudo (A.),** *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, L'Harmattan, coll. Logique juridique, Paris, 2009, 570 p.

Clayes (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse dactyl., Poitiers, 2005, 1187 p.

Connil (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2012, 904 p.

Cossalter (P.), *Les Grands arrêts du droit administratif*, Mémoire de D.E.A., Paris II, 1999, 167 p.

Cresp (M.), *Le temps juridique en droit privé. Essai d'une théorie générale*, P.U.A.M., coll. Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles, Aix-en-Provence, 2013, 462 p.

Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2001, 538 p.

Dalle-Crode (S.), *Le fonctionnaire communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 676 p.

Debbasch (C.), *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 467 p.

Dedeurwaerder (G.), *Théorie de l'interprétation et droit fiscal*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2010, 486 p.

Dekeuwer-Défossez (F.), *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque droit privé, Paris, 1977, 267 p.

Delaunay (B.), *L'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1993, 1003 p.

Delaunay (B.), *La faute de l'administration*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2007, 474 p.

Dellis (G.), *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 464 p.

Douet (F.), *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1997, 383 p.

Drago (R.), *Les crises de la notion d'établissement public*, Pedone, Paris, 1950, 286 p.

Dupré de Boulois (X.), *Le pouvoir de décision unilatérale. Etude de droit comparé interne*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2006, 444 p.

Dupuis (G.), *Les privilèges de l'administration*, thèse dactyl., Paris, 1962, 649 p.

Eckert (G.), *Droit administratif et commercialité*, thèse dactyl., Strasbourg, 1994, 854 p.

Eveillard (G.), *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2007, 988 p.

Fleury-Le Gros (P.), *Contribution à l'analyse normative des conflits de lois dans le temps en droit privé interne*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2005, 330 p.

Font (N.), *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2009, 644 p.

Forest (G.), *Essai sur la notion d'obligation*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèse, Paris, 2012, 549 p.

Foulquier (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2003, 805 p.

Fournier (S.), *Essai sur la notion de prescription en matière civile*, thèse dactyl., Grenoble, 1992, 445 p.

Garrido (L.), *Le droit d'accès au juge administratif. Enjeux, progrès et perspectives*, thèse dactyl., Bordeaux IV, 2005, 515 p.

Gaudemet (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1972, 321 p.

Hage-Chahine (F.), *Les conflits dans l'espace et dans le temps en matière de prescription*, Dalloz, coll. Bibliothèque de droit international privé, Paris, 1977, 361 p.

Henry (H.), *La déchéance quadriennale*, thèse dactyl., Paris, 1952, 315 p.

Hosteing (P.), *Le délai de recours pour excès de pouvoir*, Fabre, Paris, 1939, 192 p.

Jan (P.), *La saisine du Conseil constitutionnel*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1999, 716 p.

Janura (C.), *Le droit administratif de Marcel Waline. Essai sur la contribution d'un positiviste au droit administratif français*, thèse dactyl., Lille, 1999, 508 p.

Karam-Boustany (L.), *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2007, 500 p.

Klein (J.), *Le point de départ de la prescription*, Economica, coll. Recherches juridiques, Paris, 2013, 590 p.

Lafaix (J.-F.), *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2009, 768 p.

Lamarque (J.), *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1960, 577 p.

Landraud (D.), *La prescription extinctive et l'ordre public*, thèse dactyl., Lyon III, 1971, 467 p.

Laouenan (O.), *Les délais préfix*, thèse dactyl., Bordeaux IV, 2002, 430 p.

Larzul (T.), *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, Lyon, 1994, 445 p.

Le Goux (G.), *De la déchéance quinquennale*, Larose, Paris, 1905, 123 p.

Lefevre (A.), *Le paiement en droit fiscal*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2002, 399 p.

Linditch (F.), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 334 p.

Llorens (F.), *Contrat d'entreprise et marché de travaux publics (Contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif)*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1981, 705 p.

Lombard (F.), *La cause dans le contrat administratif*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèse, Paris, 2009, 484 p.

Maillot (J.-M.), *La théorie administrativiste des principes généraux du droit : continuité et modernité*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2003, 766 p.

Martin (J.), *Les sources de droit privé du droit des contrats administratifs*, thèse dactyl., Paris II, 2008, 859 p.

Masclat de Barbarin (M.), *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 584 p.

Maugé (C.), *Le recouvrement d'office des créances ordinaires des collectivités publiques*, thèse dactyl., Paris, 1948, 85 p.

Mélin-Soucramanien (F.), *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, P.U.A.M., coll. Droit public positif, Aix-en-Provence, 1997, 397 p.

- Melleray (F.),** *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement des voies de droit ouvertes devant les juridictions administratives à compétence générale*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2001, 466 p.
- Merlet (C.),** *Les créances ordinaires de l'Etat*, thèse, Loviton, Paris, 1933, 107 p.
- Mestre (A.),** *L'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, Rousseau, Paris, 1899, 122 p.
- Mestre (A.),** *Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'administration : études sur le recours pour excès de pouvoir*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 312 p.
- Milano (L.),** *Le droit à un tribunal au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2006, 674 p.
- Moderne (F.),** *Recherches sur la puissance publique et ses prérogatives en droit administratif français*, thèse dactyl., Tomes I à IV, Bordeaux, 1960
- Motulsky (H.),** *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé. La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, Sirey, Paris, 1948, rééd., Dalloz, coll. Philosophie et théorie générale du droit, Paris, 1991, 183 p.
- Mourgeon (J.),** *La répression administrative*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1967, 643 p.
- Négrin (J.-P.),** *Contentieux de l'excès de pouvoir et contentieux de pleine juridiction. De la dualité ou de l'unité du contentieux administratif français*, Travaux et mémoires de la faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1977, 208 p.
- Négrin (O.),** *L'application dans le temps des textes fiscaux*, thèse dactyl., Aix-Marseille, 1997, 718 p.
- Ngome-Ayong (P.),** *La prérogative de puissance publique dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse dactyl., Paris II, 1998, 224 p.
- Noguellou (R.),** *La transmission des obligations en droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p.
- Omar (A.),** *La notion d'irrecevabilité en droit judiciaire privé*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1967, 232 p.
- Outin-Adam (A.),** *Essai d'une théorie des délais en droit privé. Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit*, thèse dactyl., Paris II, 1986.
- Pécheul-David (T.-M.),** *La prérogative de puissance publique*, thèse dactyl., Paris II, 2000, 397 p.
- Percevaux (R.),** *Les prescriptions en matière fiscale*, thèse dactyl., Paris I, 1988, 465 p.
- Petit (J.),** *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2002, 662 p.
- Plessix (B.),** *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Panthéon-Assas, Paris, 2003, 878 p.
- Pouyaud (D.),** *La nullité des contrats administratifs*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1991, 598 p.
- Pujol (J.),** *L'application du droit privé en matière fiscale. Recherches sur la véritable place du droit privé dans le système fiscal français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de science financière, Paris, 1987, 152 p.

- Raimbault (P.)**, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2009, 693 p.
- Rousseau (G.)**, *L'agent judiciaire du Trésor*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1961, 270 p.
- Saillant (E.)**, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris, 2010, 662 p.
- Sermet (L.)**, *Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français*, Economica, coll. Coopération et développement, Paris, 1996, 450 p.
- Tabareau (G.)**, *De l'extinction des dettes de l'Etat par déchéance quinquennale*, Larose et Tenin, Paris, 1906, 271 p.
- Thébault (S.)**, *L'ordonnateur en droit public financier*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2007, 387 p.
- Van Lang (A.)**, *Juge judiciaire et droit administratif*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1996, 359 p.
- Waline (J.)**, *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, thèse dactyl., Paris, 1962, 347 p.
- Yannakopoulos (C.)**, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 604 p.

III. Rapports, études

Conseil d'Etat :

- *Rapport Public 1991. De la sécurité juridique*, La documentation française, Paris, 1992, 416 p.
- *Rapport Public 2006. Sécurité juridique et complexité du droit*, La documentation française, Paris, 1992, 412 p.

Cour de cassation, *Rapport annuel 2004. La vérité*, La documentation française, Paris, 2004, 459 p.

Rapport n°432 (2006-2007) présenté au Sénat par J.-J. Hyest.

Rapport n°83 (2007/2008) présenté au Sénat par L. Béteille.

Rapport n°358 (2007/2008) présenté au Sénat par L. Béteille.

Rapport n°847 (2007/2008) présenté à l'Assemblée nationale par E. Blessig.

Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des sceaux, Y. Jégouzo (dir.), *Pour la réparation du préjudice écologique*, 17 septembre 2013, 81 p.

Rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les froclusions et les prescriptions », *J.O.R.F. Doc. Adm.* du 8 avril 1977, pp. 696-712.

Rapport du Défenseur des droits, *Reprise de trop-versés aux fonctionnaires*, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/reprise_des_trop-verses_aux_fonctionnaires.pdf, (consulté le 16 octobre 2013).

IV. Articles

A

Advenier (G.), « Des modalités d'application de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire en matière de travaux publics », *C.J.E.G.*, 1957, pp. 71-77.

Agostini (E.), « Intersion des prescriptions et réforme de la prescription », *D.*, 2010, pp. 2465-2467.

Albouze (J.-L.), « La prescription de l'action en recouvrement », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 530, mars 2013.

Alvès (C.-M.), « L'unification de la prescription médicale à l'épreuve de la prescription quadriennale », *L.P.A.*, 14 septembre 2004, n°184, pp. 3-15.

Amrani-Mekki (S.),

- « Le modèle de la prescription extinctive dans le Code civil », in T. Revet (dir.), *Code civil et modèles. Des modèles du Code au Code comme modèle*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de l'institut André Tunc, Paris, 2005, pp. 75-98.
- « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *J.C.P. G.*, 2008, I, 160, pp. 16-27.

Amselek (P.),

- « Le ministre des Finances et la déchéance quadriennale. (A propos d'un arrêt récent du Conseil d'Etat) », *A.J.D.A.*, 1966, pp. 29-38.
- « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *A.J.D.A.*, 1970, pp. 465-484.
- « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *R.A.*, 1970, pp. 653-662.
- « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *A.J.D.A.*, 1973, pp. 172-190.
- « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales », in *Mélanges en l'honneur de Marcel Waline. Le juge et le droit public*, Cujas, Paris, 1974, pp. 88-114.
- « Brèves réflexions sur la notion de "sources du droit" », *A.P.D.*, 1982, pp. 251-258.
- « Une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 421-44.
- « Les établissements publics sans comptable public et le principe de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *J.C.P. G.*, 1986, I, 3236.
- « La compensation entre les dettes et les créances des personnes publiques », *R.D.P.*, 1988, pp. 1485-1553.
- « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 5-37.
- « Un phénix du droit public financier : les impositions quasi-fiscales », in *Mélanges en l'honneur de Jean Waline. Administrer, gouverner, juger*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 111-133.
- « Pour en finir avec le budget, acte d'autorisation des recettes », *R.F.F.P.*, 2009, n°108, pp. 193-210.

Antoine (J.), « Les titulaires du recours en nullité des contrats. Comparaison du droit administratif et du droit privé », *Dr. adm.*, 2001, n°11, pp. 4-9.

Arvis (B.), « Le contentieux de la décision attribuant un avantage financier au fonctionnaire : droits des agents publics ou sauvegarde des deniers publics », *A.J.F.P.*, 2012, pp. 130-141.

Aubert (J.-L.), « Brèves réflexions sur le jeu de l'exception de nullité », in *Etudes offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXI^{ème} siècle*, L.G.D.J., Paris, 2002, pp. 19-27.

Aubin (E.),

- « Pensions civiles et militaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 190-10, mai 2012.
- « Les valeurs de la fonction publique en dehors de la loi du 13 juillet 1983 », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1212-1216.

Auby (J.-B.),

- « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 3-16.
- « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 912-926.
- « A propos de la notion d'exorbitance du droit administratif », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 9-24.
- « Le rôle de la distinction du droit public et du droit privé dans le droit français », in Auby (J.-B.) et Freedland (M.) (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2004, pp. 19-27.
- « Etat exécutoire et personnes publiques », *Dr. adm.*, 2009, n°10, pp. 1-2.
- « La distinction du droit public et du droit privé », in Auby (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 287-302.

Auby (J.-B.) et Dero-Bugny (D.), « Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime », in Auby (J.-B.) et Dutheil de la Rochère (J.) (dir.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 473-491.

Auby (J.-M.),

- « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », *E.D.C.E.*, 1958, pp. 35-57.
- « L'action domaniale », *A.J.D.A.*, 1983, pp. 507-513.

Auvret (P.), « La notion de droits acquis en droit administratif français », *R.D.P.*, 1985, pp. 53-101.

B

Ba (A.), « Le retrait des actes administratifs illégaux créateurs de droits : la complexité croissante du régime », *R.D.P.*, 2007, pp. 1617-1634.

Bach (E.-L.), « Contribution à l'étude du problème d'application des lois dans le temps », *R.T.D. Civ.*, 1969, pp. 405-468.

Ballot-Léna (A.), « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », *L.P.A.*, 7 décembre 2007, n°245, pp. 5-16.

Bailleul (D.), « Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *Dr. adm.*, 2008, n°4, étude 9, pp. 17-20

Bandrac (M.),

- « Les tendances récentes de la prescription extinctive en droit français », *R.I.D.C.*, 1994-2, pp. 359-377.
- « L'action en justice, droit fondamental », in *Mélanges en l'honneur de Roger Perrot. Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ?*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 1-17.
- « La nouvelle nature juridique de la prescription extinctive », *R.D.C.*, 2008, pp. 1413-1431.

Baranès (W.), Frison-Roche (M.-A.) et Robert (J.), « Pour le droit processuel », *D.*, 1993, pp. 9-11.

Barthélémy (J.), « Sur l'obligation de faire ou de ne pas faire et son exécution forcée dans le droit public », *R.D.P.*, 1912, pp. 505-540.

Bauberris (J.), « Le nouveau droit allemand de la prescription (dans le B.G.B.) », *R.I.D.C.*, 2002, pp. 1023-1031.

Baudeneau (A.) et Bridon (A.-S.), « Les prescriptions des créances publiques », *Gazette des communes*, 23 août 2010, pp. 40-42.

Beaud (O.),

- « La notion d'Etat », *A.P.D.*, 1990, pp. 119-140.
- « La distinction entre droit public et droit privé : un dualisme qui résiste aux critiques », in Auby (J.-B.) et Freedland (M.) (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques. The public Law / Private Law Divide : une entente assez cordiale*, Panthéon-Assas, Paris, 2004, pp. 29-46
- « Compétence et souveraineté », in *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, pp. 5-32.

Béchillon (de) (D.),

- « Le Conseil d'Etat, le Code civil et la responsabilité », *C.J.E.G./R.J.E.P.*, 2005, pp. 90-93.
- « Comment traiter le pouvoir normatif du juge ? », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Jestaz. Libres propos sur les sources du droit*, Dalloz, Paris, 2006, pp. 29-34.

Béguet (J.-P.), « Etude critique de la notion de fin de non-recevoir en droit privé », *R.T.D. Civ.*, 1947, pp. 133-160.

Behar-Touchais (M.), « Le foisonnement des délais », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 7-21.

Beignier (B.),

- « Le nouveau Code de procédure civile, un droit de professeurs ? », in Cadiet (L.) et Canivet (G.) (dir.), *1806-1976-2006 : De la commémoration d'un code à l'autre, 200 ans de procédure civile en France*, Litec, Paris, 2006, pp. 35-45.
- « Le Code civil et la conscience collective des français », in Saintourens (B.) (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2006, pp. 207-219.

Belaich (F.), « La répétition de l'indu en droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *R.M.C.U.E.*, 2000, pp. 100-116.

Belorgey (J.-M.), « La sécurité juridique des décisions d'octroi d'aides publiques au regard du droit communautaire », *A.J.D.A.*, 2000, pp. 371-381.

Bénabent (A.),

- « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, P.U.S.S., Toulouse, 1996, pp. 123-133.
- « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.*, 2007, pp. 1800-1804.

Benelbaz (C.), « Les règles de démission dans la fonction publique : droit commun ou droit spécifique ? », *A.J.F.P.*, 2010, pp. 232-238.

Béquet (L.), « Déchéance », *Répertoire du droit administratif*, Paul Dupont, Paris, 1891, Tome IX, p. 491.

Bergel (J.-L.), « Différence de nature (égale) différence de régime », *R.T.D. Civ.*, pp. 255-272.

Bergerès (M.-C.), « Propos digestifs sur "une tarte à la crème". Les prérogatives de droit privé de l'administration fiscale », *Dr. fisc.*, 2000, n°40, pp. 1285-1291.

Berlin (D.), « Le contrôle des aides d'Etat. Au carrefour des droits », in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis. Au carrefour des droits*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 251-292.

Bigot (G.),

- « Les mythes fondateurs du droit administratif », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 527-536.
- « La difficile distinction droit public / droit privé dans l'Ancien droit : l'exemple du droit administratif », *Droits*, 2003, n°33, pp. 97-111.
- « Personnalité publique et puissance publique », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 17-34.

Billet (P.),

- « Prescription des obligations financières liées à la réparation des atteintes à l'environnement : les affres du temps », *J.C.P. A.*, 2008, 697, pp. 7-10.
- « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », in Cans (C.) (dir.), *La responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, pp. 193-206.

Bioy (X.), « L'identité disciplinaire du droit public. L'*ipse* et l'*idem* du droit public... », in Bioy (X.) (dir.), *L'identité du droit public*, L.G.D.J./P.U.S.S., Paris/Toulouse, 2011, pp. 13-38.

Boehler (E.), « A propos de la nature juridique de l'acte opposant la prescription quadriennale », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 99-129.

Bolle (S.), « L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique. Un régime "introuvable" », *R.F.D.A.*, 2001, pp. 421-437.

Bonnard (R.),

- « De la compensation comme mode d'extinction des créances », *R.S.L.F.*, 1911, p. 1-23.
- « Les droits publics subjectifs des administrés », *R.D.P.*, 1932, pp. 695-728.
- « La conception matérielle de la fonction juridictionnelle », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Librairie du recueil Sirey, Paris, 1933, rééd., Duchemin, Paris, 1977, pp. 4-29.

Bonneau (T.), « Brèves remarques sur la prétendue rétroactivité des arrêts de principe et des arrêts de revirements », *D.*, 1995, pp. 24-26.

Bottin (M.), « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité publique de la période classique », in Isaia (H.) et Spindler (J.) (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Tome I, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1986, pp. 3-31.

Bouloc (B.), « Remarques sur l'évolution de la prescription de l'action publique », in *Propos impertinents de droit des affaires. Mélanges en l'honneur de Christian Gavalda*, Dalloz, Paris, 2001, pp. 57-68.

Boulouis (J.), « Quelques observations à propos de la sécurité juridique », in *Liber amicorum Pierre Pescatore. Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp. 53-58.

Boutonnet (M.), « Réforme de la prescription civile et responsabilité civile environnementale », *Environnement et développement durable*, n°11, 2008, étude 14.

Braconnier (S.),

- « L'exorbitance du droit administratif et le droit européen », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 91-106.
- « L'autonomie contrastée du contentieux des contrats publics des affaires », *R.D.P.*, 2010, pp. 327-348.
- « Les recours ouverts aux tiers », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 314-319.

Braibant (G.), « Les rapports du Médiateur et du juge administratif », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 283-289.

Bréchon-Moulène (C.), « Liberté contractuelle des personnes publiques », *A.J.D.A.*, 1998, numéro spécial, pp. 643-650.

Brenner (C.), « Quelques aspects procéduraux de la réforme de la prescription extinctive », *R.D.C.*, 2008, pp. 1431-1445.

Brenner (C.) et Lécuyer (H.), « La réforme de la prescription », *J.C.P. N.*, 2009, 1118, pp. 24-46.

Brisson (J.-F.), « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », in Saintourens (B.) (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2006, pp. 85-108.

Bruschi (M.), « L'impossible oubli : pour l'application de la maxime *quae temporalia* aux délais préfix », in *Liber amicorum Benoit Savelli. Le Droit dans le souvenir*, P.U.A.M., Aix-Marseille, 1998, pp. 183-193.

Buisson (J.),

- « Non-rétroactivité et droit fiscal », *R.F.D.A.*, 2002, pp. 786-790.
- « Créances non fiscales des collectivités publiques », *R.D.C.A.*, avril 2007.

C

Cabanis (A.), « L'utilisation du temps par les rédacteurs du Code civil », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, P.U.S.S., Toulouse, 1981, pp. 171-183.

Cadiet (L.),

- « Les clauses contractuelles relatives à l'action en justice », in Mestre (J.) (dir.), *Les principales clauses des contrats conclus entre professionnels*, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1990, pp. 193-223.

- « L'avènement du nouveau Code de procédure civile. Le Code », in *Le nouveau Code de procédure civile. Vingt ans après*, La documentation française, Paris, 1998, pp. 45-73.
- « La sanction et le procès civil », in *Mélanges dédiés à la mémoire du Doyen Jacques Héron. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 123-154.

Camproux-Duffrène (M.-P.), « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 45-49.

Canselier (G.), « L'effet extinctif de la prescription libératoire à la lumière de la réforme de la prescription civile », *R.R.J.*, 2008-1, pp. 1945-1955.

Carbonnier (J.),

- « La règle *contra non valentem agere non currit praescriptio* », *R.C.L.J.*, 1937, pp. 155-194.
- « Notes sur la prescription extinctive », *R.T.D. Civ.*, 1952, pp. 171-181.

Cario (R.), « Les modifications conventionnelles de la prescription extinctive », *L.P.A.*, 6 novembre 1998, n°133, pp. 9-18.

Cassese (S.),

- « Le problème de la convergence des droits administratifs. Vers un modèle européen ? », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'Etat de droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 47-55.
- « Les transformations du droit administratif du XIX^{ème} au XXI^{ème} siècle », *Dr. adm.*, 2002, n°10, pp. 6-9.

Casson (P.), « Le nouveau régime de la prescription », in Casson (P.) et Pierre (P.) (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 25-50.

Caudal (S.), « L'apport des textes constitutionnels révolutionnaires au droit financier et fiscal », in *Etudes en l'honneur de Loïc Philip. Constitution et Finances publiques*, Economica, Paris, 2005, pp. 348-364.

Chamard-Heim (C.), « Domaine public. Indisponibilité – Inaliénabilité – Imprescriptibilité », *Jcl. Propriétés publiques*, fasc. 61, juin 2012.

Chapus (R.),

- « De la valeur des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif », *D.*, 1966, pp. 99-106
- « Dualité de juridictions et unité de l'ordre juridique », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 739-745.
- « L'administration et son juge, ce qui change », *E.D.C.E.*, 1991, n°43, pp. 259-276.

Charbonneau (C.), « Incidence sur la réforme de la prescription civile en matière de construction », *Construction et urbanisme*, n°11, 2008, étude 13.

Chautard (F.), **Le Berre (L.)** et **Maigret-Mathiot (A.-S.)**, « Principales incidences de la réforme de la prescription en civile en droit du travail, notamment au niveau de la relation individuelle de travail », *Procédures*, n°1, 2009, pratique 1, pp. 34-36.

Chavrier (G.), « Réflexions sur la transaction administrative », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 548-566.

Chevallier (J.),

- « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in Chevallier (J.) (dir.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Tome II, C.U.R.R.A.P./P.U.F., Reims/Paris, 1979, pp. 3-57.

- « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 57-70.
- « L'évolution du droit administratif », *R.D.P.*, 1998, pp. 1794-1809.
- « L'obligation en droit public », *A.P.D.*, 2000, pp. 179-194.

Chiffot (N.), « La prérogative de puissance publique », in Travaux de l'A.F.D.A., *La puissance publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2012, pp. 173-196.

Clamour (G.), « Personnes publiques et droit de la consommation », *Jcl. Administratif*, fasc. 150-10, avril 2013.

Collet (M.),

- « Le juge administratif et le contrôle des aides d'Etat : de la réception à l'instrumentalisation du droit communautaire ? », *R.D.P.*, 2009, pp. 1311-1339.
- « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : "dépenser mieux" ou "dépenser moins" ? », *R.F.D.A.*, 2013, pp. 433-439.

Collière (P.), « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime peu satisfaisant », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 334-337.

Combacau (J.), « Conclusions générales », in *Les compétences de l'Etat en droit international*, Pedone, Paris, 2006, pp. 301-318.

Combarnous (M.), « L'équité et le juge administratif », *Justices*, 1998, pp. 77-85.

Connil (D.), « L'imprescriptibilité du crime contre l'Humanité devant le juge administratif », in Niquège (S.) (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, pp. 53-95.

Contin (F.), **Papin (G.)** et **Thobaty (G.)**, « La prescription des créances en matière administrative », *Lettre d'information juridique*, 2006, n°166, pp. 17-20.

Cornu (G.),

- « L'élaboration du Code de procédure civile », *R.H.F.D.*, 1995, n°16, pp. 241-255.
- « Les définitions dans la loi », in *Etudes offertes à Jean Vincent*, Dalloz, Paris, 1981, pp. 77-92.

Costa (J.-P.),

- « Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif », *R.D.C.A.*, octobre 2002.
- « Le droit à un tribunal, et ses limites, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Jean Buffet. Les procédures en tous les états*, Petites affiches, Paris, 2004, pp.159-169.

Costa (D.), « Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'Homme », in *Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme. Bien public, bien commun*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 87-97.

Courbe (P.), « La prescription en droit international privé », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 67-83.

Courrèges (A.), **Melleray (F.)** et **Maugüé (C.)**, « Code du travail et personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 855-860.

Cozian (M.), « Propos désobligeant sur "une tarte à la crème". L'autonomie et le réalisme du droit fiscal », *Dr. fisc.*, 1999, n°13, pp. 530-535.

Cristau (A.), « L'exigence de sécurité juridique », *D.*, 2002, pp. 2814-2819.

Croze (H.), « Les prescriptions de la loi portant réforme de la prescription en matière civile », *Procédures*, 2008, n°8-9, repère 8.

D

Damarey (S.), « L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 317-333.

Darcy (G.), « La décision exécutoire. Esquisse méthodologique », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 663-679.

Daresté (R.), « De la prescription en droit civil », in *Extrait du compte rendu de l'Académie des sciences morales et politiques*, Picard, Paris, 1894, pp. 1-20.

Degoffe (M.), « Les autorités publiques indépendantes », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 622-629.

Deguergue (M.),

- « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 201-218.
- « Le sens de la responsabilité environnementale », in *Mélanges en l'honneur de Yves Jégouzo. Terres du Droit*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 573-587.

Delamarre (M.), « La sécurité juridique et le juge administratif français », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 186-194.

Delaunay (B.), « L'interdiction de condamner une personne publique à une somme qu'elle ne doit pas. Grandeur et décadence de la jurisprudence *Mergui* », in *Liber amicorum Gilles Darcy. Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 199-222.

Deliancourt (S.) et Lantaro (C.), « Les conditions d'octroi et de retrait d'une décision attribuant une subvention », *B.J.C.L.*, n°11, 2010, pp. 738-741.

Delnaud (V.), « Prescription et discrimination », *D.*, 2008, pp. 2533-2534.

Delvolvé (P.),

- « Conclusion générale », in *Journées d'études à l'occasion du bicentenaire du Code civil. Journée du 26 novembre 2004*, Vol. 2, Les éditions du Journal Officiel, Paris, 2005, pp. 370-381.
- « Propos introductifs. Droits publics subjectifs des administrés et subjectivisation du droit administratif », in *Travaux de l'A.F.D.A., Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, pp. 3-19.

Desmons (E.), « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », *Droits*, n°36, 2002, pp. 39-55.

Dieu (F.),

- « L'interruption de la prescription des dettes des collectivités publiques : une évolution favorable aux créanciers », *R.F.D.A.*, 2007, pp. 835-841.
- « Retour sur la jurisprudence récente relative à la garantie décennale des constructeurs », *J.C.P. A.*, 2013, 2167, pp. 33-36.

Domino (X.) et Bretonneau (A.), « Jurisprudence Danthony : bilan après 18 mois », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1733-1737.

Drago (G.), « La Cour de cassation, juge constitutionnel », *R.D.P.*, 2011, pp. 1438-144.

Drago (R.),

- « L'Etat créancier », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 76-112.
- « L'Etat débiteur », *R.S.L.F.*, 1952, pp. 802-823.

- « La règle "Nul ne peut se faire justice à soi-même" et ses limites en droit français », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Nul ne peut se faire justice à soi-même : le principe et ses limites*, Tome XVIII, Dalloz, Paris, 1969, pp. 302-314.
- « Le juge judiciaire, juge administratif », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 757-763.
- « La codification en droit administratif français et comparé », *Droits*, 1996, pp. 95-101.
- « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *A.P.D.*, 2000, pp. 43-49.
- « La tenaille. Réflexions sur l'état du droit administratif », in Université Panthéon-Assas, *Clés pour le siècle*, Dalloz, Paris, 2000, pp. 436-442.
- « Les établissements publics et la transaction », in *Liber amicorum Jean Waline. Gouverner, administrer, juger*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 185-193.
- « Le Code civil et le droit administratif », in *1804-2004. Le Code civil, un passé, présent, un avenir*, Dalloz, Paris, 2004, pp. 775-786.

Dran (M.), « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *R.S.F.*, 1969, pp. 573-616.

Dubouis (L.),

- « La distinction droit public-droit privé à l'épreuve de l'évolution de la responsabilité médicale », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 195-206.
- « Conclusions » in Bonnet (B.) et Deumier (P.) (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 291-297.

Dufour (J.), « La formation de la créance fiscale », *R.S.L.F.*, 1961, pp. 211-230.

Dupuis (G.), « Définition de l'acte unilatéral », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, Paris, 1975, pp. 205-213.

E

Eckert (G.),

- « Droit administratif et droit civil », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2010, pp. 601-649.
- « Droit de la responsabilité administrative et modèle civiliste », in Travaux A.F.D.A., *La responsabilité administrative*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2012, pp. 11-28.

Eckert (G.) et Kovar (J.-P.), « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 25-33.

Eisenmann (C.),

- « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècle) », *R.D.P.*, 1952, pp. 904-979.
- « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *A.P.D.*, 1966, pp. 25-43.
- « Un dogme faux : l'autonomie du droit administratif », in *Homenaje a Enrique Sayagues-Laso. Perspectivas de derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Tome IV, Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1969, pp. 419-438.

Eveillard (G.),

- « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », in Casson (P.) et Pierre (P.) (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin réglé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 51-64.
- « Droit administratif et droit pénal », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 651-705.

F

Fauvarque-Cosson (B.),

- « Aspects de droit comparé de la prescription », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 45-65.
- « Variations sur le processus d'harmonisation du droit à travers l'exemple de la prescription extinctive », *R.D.C.*, 2004, pp. 801-814.

Fauvarque-Cosson (B.) et François (J.), « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *D.*, 2008, pp. 2512-2521.

Ferreira (N.), « La notion d'exécution d'office », *A.J.D.A.*, 1999, numéro spécial, pp. 41-46.

Février (J.-M.), « Sur les fondements de l'autorité des décisions exécutoires », *R.R.J.*, 1999-3, pp. 871-894.

Flauss (J.-F.), « Droit communautaire, Convention européenne des droits de l'Homme et droit administratif », *A.J.D.A.*, 1996, numéro spécial, pp. 156-160.

Fleury-Legros (P.),

- « De l'application de la loi dans le temps à l'application de la jurisprudence dans le temps : le paradoxe de l'échelle de verre », in *Mélanges dédiés à la mémoire du Doyen Jacques Héron. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 221-233.
- « Les techniques de la loi et de la jurisprudence dans le temps : unité ou diversité ? », in Fleury-Legros (P.) (dir.), *Le temps et le droit*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, pp. 35-42.

Flour (J.), « Sur une notion nouvelle de l'authenticité », *Deffrénois*, 1972, article 30159, pp. 977-1017.

Foulquier (N.),

- « De la protection des droits ... à l'insécurité juridique. Ou la remise en cause par la Cour européenne des droits de l'Homme des fins de non-recevoir et des exceptions d'irrecevabilité consacrées par la procédure juridictionnelle française », *R.T.D.H.*, 2002, pp. 1202-1220.
- « Les catégories du droit des biens publics », in Auby (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 691-703.

Foumier (S.) et Zénati (F.), « Essai d'une théorie unitaire de la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1996, pp. 339-353.

Fourriques (M.), « La prorogation des délais de reprise en matière de contrôle fiscal », *L.P.A.*, 16 décembre 2008, n°251, pp. 6-7.

Foussard (D.), « Code civil et droit administratif : les difficultés d'une recodification », in *Le Code civil, 1804-2004. Livre du bicentenaire*, Dalloz/Litec, Paris, 2004, pp. 413-432.

Foyer (J.), « Synthèse », in *Le nouveau Code de procédure civile. Vingt ans après*, La documentation française, Paris, 1998, pp. 321-332.

François (B.), « La prescription extinctive en droit américain et en droit français : différences et convergences », *D.*, 2008, pp. 2543-2550.

Fricero (N.),

- « La nouvelle prescription : entre sécurité et modernité », *Revue Lamy. Droit civil*, 2008, n°52, pp. 6-10.
- « Ô temps, suspends ton vol... Procédure judiciaire ou amiable et prescription extinctive », in *Mélanges en l'honneur du doyen Georges Wiederkehr. De code en code*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 327-334.
- « La prescription extinctive un an après la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 : ce qu'il faut savoir ! », *Procédures*, 2009, n°, étude 6, pp. 6-10.

Frier (P.-L.),

- « L'ordre de recette, acte charnière », *R.F.D.A.*, 1987, pp. 131-147 et pp. 315-330.
- « L'exécution d'office : principe et évolutions », *A.J.D.A.*, 1999, n° spécial, pp. 45-48.

Frier (P.-L.) et Belloubet-Frier (N.), « La deuxième mort de Jean Romieu », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 1-18.

Froger (D.),

- « Contribution notariale à la définition de la notion d'authenticité », *Defrénois*, 2004, article 37873, pp. 173-204.
- « Télé@ctes : une révolution ? Non, une adaptation simple de la publicité foncière à l'univers dématérialisé », *J.C.P. N.*, 2006, 1133, pp. 587-591.

Froment-Meurice (A.) et Groper (N.), « La responsabilité des acteurs en matières budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 714-722.

Fromont (M.),

- « La justice administrative en Europe. Convergences », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 197-208.
- « Le principe de sécurité juridique », *A.J.D.A.*, 1996, numéro spécial, pp. 178-184.
- « La place de la justice administrative française en Europe », *Dr. adm.*, 2008, n°7, étude 14.

G

Galati (D.), « Le recouvrement des créances non fiscales et non domaniales des personnes publiques », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 121-131.

Garaudet (S.) et Cottignies (S.), « Rémunération induue. Un délai de prescription désormais unique », *Gazette des communes*, 10 décembre 2012, p. 50.

Garbar (C.-A.), « Principes du droit du travail : une nouvelle étape vers la banalisation du droit applicable aux personnels des entreprises à statut ? (Quelques remarques sur l'arrêt Berton) », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 119-145.

Gaudemet (Y.),

- « Existe-t-il une "catégorie" d'agents publics contractuels de l'administration ? Sur le degré d'originalité du recrutement par contrat dans la fonction publique », *A.J.D.A.*, 1977, pp. 614-618.

- « Le précontentieux : le règlement non juridictionnel des conflits dans les marchés publics », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 84-90.
- « Les nouvelles méthodes du juge administratif français », in *Mélanges en l'honneur de Epaminondas Spiliotopoulos. Etat, Loi, Administration*, Sakoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1998, pp. 147-158.
- « L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe », in *Mélanges Philippe Ardant. Droit et politique à la croisée des cultures*, L.G.D.J., Paris, 1999, pp. 431-441.
- « Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif », in *Mélanges en hommage à Jean Gaudemet. Nonagesimo anno*, P.U.F., Paris, 1999, pp. 612-627.
- « Remarques sur l'évolution des sources du droit du contentieux administratif », in *Mélanges offerts à Pierre Drat. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz, Paris, 2000, pp. 329-341.
- « Faut-il retirer l'arrêt *Ternon* ? », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 738-739.
- « Le Code civil, "Constitution civile de la France" », in *1804-2004. Le Code civil, un passé, un présent, un avenir*, Dalloz, Paris, 2004, pp. 297-308.
- « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 3-8.
- « L'acte d'avocat : une analyse de publiciste », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2009, pp. 181-193.
- « Pour une nouvelle théorie générale du droit des contrats administratifs : mesurer les difficultés d'une entreprise nécessaire », *R.D.P.*, 2010, pp. 313-326.

Gautier (P.-Y.), « Faut-il porter l'estocade finale à l'adage *Quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum* ? », *R.D.C.*, 2004, pp. 849-852.

Gélard (P.), « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *A.J.D.A.*, 1967, pp. 140-149.

Genevois (B.), « Principes généraux du droit », *R.D.C.A.*, octobre 2010.

Gény (B.), « De la méthode et de la technique du droit privé à celles du droit administratif », *Livre jubilaire du Conseil d'Etat. 150^{ème} anniversaire : 4 nivôse an VIII-24 décembre 1949*, Sirey, Paris, 1952, pp. 277-293.

Gény (F.), « Le particularisme du droit fiscal », *R.T.D. Civ.*, 1931, pp. 797-833.

Gest (G.),

- « De la nature du moyen tiré de la prescription du droit de reprise de l'administration », in *Etudes de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, pp. 959-970.
- « Dualité de juridiction et unité du droit fiscal », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 822-841.

Ghestin (J.),

- « L'utile et le juste dans les contrats », *A.P.D.*, 1981, pp. 35-57.
- « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un privatiste », in Amselek (P.) (dir.), *La pensée de Charles Eisenmann*, Economica/P.U.A.M., Paris/Aix-en-Provence, 1986, pp. 157-165.

Girardi (J.-L.) et Renouard (L.), « Evolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 536-542.

Girerd (P.), « Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres ? », *R.T.D.E.*, 2002, pp. 75-102.

Glaser (E.),

- « Modification ou retrait des actes créateurs d'avantages financiers », *Revue Lamy. Collectivités territoriales*, 2005, n°6.
- « Les habits neufs du juge du contrat », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 310-313.

Gonod (P.),

- « Les mesures gracieuses dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *R.D.P.*, 1993, pp. 1351-1384.
- « A propos des GRANDS ARRETS DE LA JURISPRUDENCE », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 441-458.

Gonod (P.) et Jouanjan (O.), « A propos des sources du droit administratif. Brèves notations sur de récentes remarques », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 992-994.

Gourdou (J.), « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non réglementaires », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 459-481.

Grewe (C.), « L'accès au juge : le droit processuel d'action », in Grewe (C.) (dir.), *Procédure(s) et effectivité des droits*, Bruylant, coll. Droit et Justice, Bruxelles, 2004, pp. 29-42.

Guégan (A.), « La nouvelle durée de la prescription : unité ou pluralité ? », in Casson (P.) et Pierre (P.) (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin réglé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 11-24.

Guinchard (S.), « La constitutionnalisation du droit processuel », in Mathieu (B.) (dir.), *Cinquantième anniversaire de la Constitution française. 1958-2008*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 459-473.

Guyomar (M.), « Le dialogue des jurisprudences entre le Conseil d'Etat et la Cour de Strasbourg : appropriation, anticipation, émancipation », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, 2011, pp. 311-320.

Guyot (H.), « La prescription en droit du travail après la loi du 17 juin 2008 », *J.C.P. S.*, 2009, 1450, pp. 17-19.

H

Hage-Chahine (F.), « La vérité jurisprudentielle sur la loi applicable à la prescription extinctive de l'obligation », in *Etudes dédiées à Alex Weill*, Dalloz/Litec, Paris, 1983, pp. 303-323.

Haïm (V.),

- « Les créances publiques et le privilège du préalable », *D.*, 1994, pp. 217-218.
- « Recours de pleine juridiction », *R.D.C.A.*, janvier 2011.
- « Délai », *R.D.C.A.*, janvier 2012.

Hauriou (A.), « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé », in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény. Les sources des diverses branches du droit*, Tome III, Sirey, Paris, 1937, pp. 92-99.

Hauriou (M.), « De la formation historique du droit administratif français depuis l'an VIII », *R.G.A.*, 1892, Tome II, pp. 385-403 et Tome III, pp. 15-28.

Hébraud (P.),

- « L'exécution des jugements civils », *R.I.D.C.*, 1957, pp. 170-202.
- « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Etudes offertes à Pierre Kayser*, Tome II, P.U.A.M., Aix-Marseille, 1979, pp. 1-58.
- « Observation sur l'évolution des rapports entre le droit et l'action dans la formation et le développement des systèmes juridiques », in *Mélanges offerts à Pierre Raynaud*, Dalloz/Sirey, Paris, 1985, pp. 235-253.

Héron (J.), « Etude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », *R.T.D. Civ.*, 1985, pp. 277-333.

Hertzog (R.),

- « Au cœur des finances publiques : la dette », in Hertzog (R.) (dir.), *La dette publique en France*, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1990, pp. 3-13.
- « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 445-469.
- « A-t-on encore besoin d'un droit administratif ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué. Chemins d'Europe*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 347-361.

Heurté (A.),

- « La prescription en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 5-13.
- « Le fait de l'administration dans la déchéance quadriennale », *A.J.D.A.*, 1959, pp. 148-153.
- « La compensation en droit administratif », *A.J.D.A.*, 1960, pp. 57-65.

Hoffmann (F.), « Pour une réforme de la procédure des contraventions de grande voirie », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1721-1725.

Hoonakker (P.), « La disposition de la prescription », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 19-24.

Huet (J.), « Les sources communautaires du droit des contrats », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 11-27

J

Jadoul (P.), « L'évolution de la prescription en droit civil », in Gérard (P.), Ost (F.) et Van de Kerchove (M.) (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 748-766.

Jean-Pierre (D.),

- « La privatisation du droit de la fonction publique », *J.C.P. A.*, 2003, 1672, pp. 973-978.
- « Le statut général de la fonction publique, cœur du service public », *J.C.P. A.*, 2212, pp. 15-18.

Jeanneau (B.), « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », *E.D.C.E.*, 1981-1982, pp. 33-47.

Jeuland (E.), « Réalité des délais de forclusion (ou préfix) », in Jourdain (P.) et Wéry (P.), *La prescription extinctive. Etudes de droit comparé*, Bruylant/Schulthess, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 2010, pp. 173-198.

Jèze (G.),

- « De l'utilité pratique des études théoriques de la jurisprudence pour l'élaboration et le développement de la science du droit public. Rôle du théoricien dans l'examen des arrêts des tribunaux », *R.D.P.*, 1908, pp. 311-321.
- « De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public », *R.D.P.*, 1923, pp. 5-22.
- « Essai d'une théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français », *R.D.P.*, 1923, pp. 58-76.
- « Le régime des pensions de retraites des fonctionnaires publics en France », *R.S.L.F.*, 1929, pp. 653-702.
- « Nature et régime juridique de la créance fiscale », *R.S.L.F.*, 1936, pp. 195-204.
- « Le fait générateur de l'impôt », *R.D.P.*, 1937, pp. 618-634.
- « Marcel Waline – Manuel Élémentaire de Droit administratif », *R.D.P.*, 1945, pp. 272-274.

Jorat (M.), « Supprimer la justice administrative... deux siècles de débats », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 456-467.

Jorda (J.), « Le délai raisonnable et le droit disciplinaire de la fonction publique », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 13-21.

Jouanjan (O.), « L'émergence de la notion de droits publics subjectifs dans la doctrine de langue allemande », in *Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2010, pp. 25-32.

Jourdain (P.),

- « Les sources communautaires du droit français de la responsabilité civile », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 29-43.
- « La date de naissance des créances d'indemnisation », *L.P.A.*, 9 novembre 2004, n°224, numéro spécial, pp. 49-55.

K

Kada (N.), « Les grands arrêts et le droit administratif », *A.J.D.A.*, 2008, pp. 2098-2104.

Kaiser (M.), « La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation », *A.P.T.*, 2004, pp. 119-162.

Kanayama (N.),

- « Les civilistes français et le droit naturel au XIX^{ème} siècle. A propos de la prescription », *R.H.F.D.*, 1989, pp. 129-154.
- « Regards d'un civiliste étranger sur le nouveau droit français de la prescription », *R.D.C.*, 2008, pp. 1445-1449.

Kayser (J.), « La loi portant réforme de la prescription en matière civile et les modes alternatifs de règlements des conflits », *J.C.P. E.*, 2008, 1938, pp. 21-24.

Kerrest (A.), « La rétroactivité de la loi fiscale », *R.F.F.P.*, 1993, n°42, pp. 153-173.

Kimura (T.), « Les finances publiques dans l'œuvre de M. Hauriou », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 171-192.

Klein (J.), « De la prescription », in Terré (F.) (dir.), *Pour une réforme du régime général des obligations*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2013, pp. 111-122.

Kriegk (J.-F.), « La réforme de la prescription des obligations », *Revue Lamy. Droit civil*, 2009, n°58, pp. 9-18.

Kullmann (J.), « Fautes et sanctions liées à la prescription », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 97-113.

L

Labetoulle (D.),

- « Principe de légalité et principe de sécurité », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'Etat de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 403-412.
- « La responsabilité des AAI dotées de la personnalité morale : coup d'arrêt à l'idée de "garantie de l'Etat". A propos de l'avis du Conseil d'Etat du 8 septembre 2005 », *R.J.E.P./C.J.E.G.*, 2006, pp. 359-364.
- « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo. Terres du droit*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 479-488.
- « Refondre le code général des impôts », *R.J.E.P.*, n°4, 2011, pp. 1-2.

Lachaume (J.-F.),

- « Les non-principes généraux du droit », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau. Les mutations contemporaines du droit public*, Dalloz, Paris, 2002, pp. 161-181.
- « La liaison entre la compétence et le fond en droit administratif », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 71-84.

Lafaix (J.-F.), « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », *R.F.D.A.*, 2010, p. 1089-1113.

Lagasse (D.), « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'Etat et des autres pouvoirs publics », *Journal des tribunaux*, 2006, pp. 428-429.

Lamarque (J.), « Observations sur la nature juridique de la notification de redressement », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 681-689.

Landros-Fournalès (E.), « La prescription des actions en responsabilité des établissements publics de santé depuis la loi du 4 mars 2002 », *R.D.P.*, 2003, pp. 831-859.

Laquière (A.), « Le débat sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité », *Droits*, 2000, pp. 19-77.

Larnaude (F.),

- « Notre programme », *R.D.P.*, 1894, pp. 1-14.
- « Préface », in P. Laband, *Le droit public et l'Empire allemand*, Tome I, Girard et Brière, Paris, 1900, pp. V-XIX.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique relative aux lois de finances et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », *R.F.D.A.*, 2004, pp. 398-412.

Lasserre-Kiesow (V.),

- « La prescription, les lois et la faux du temps », *J.C.P. N.*, 2004, 1225, pp. 772-786.

- « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *R.D.C.*, 2008, pp. 1449-1468.

Latournerie (J.), « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *R.D.P.*, 2008, pp. 1525-1537.

Laubadère (de) (A.),

- « Les éléments d'originalité de la responsabilité contractuelle de l'administration », in *Etudes offertes à Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, Paris, 1956, pp. 383-394.
- « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, P.U.S.S., Toulouse, 1974, pp. 411-448.

Laurie (F.), « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 1386-1393.

Lavagnant (E.), « Le droit de reprise de l'administration », *R.S.F.*, 1965, pp. 790-829.

Lavialle (C.),

- « Le recouvrement des créances des personnes publiques étrangères à l'impôt et au domaine », *R.S.F.*, 1976, pp. 473-529.
- « L'imprescriptibilité du domaine public », *R.F.D.A.*, 1985, pp. 27-44.
- « La fin des chemins ruraux », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome I, P.U.S.S., Toulouse, 1986, pp. 449-478.

Lavroff (D.-G.), « Rapport français », in *Travaux de l'Association Henri Capitant, L'interprétation par le juge des règles écrites*, Tome XXIX, Economica, Paris, 1980, pp. 181-203.

Le Bars (T.),

- « La computation des délais de prescription et de procédure. Quiproquo sur le *dies a quo* et le *dies ad quem* », *J.C.P. G.*, 2000, I, 258, pp. 1747-1750.
- « La nature de la prescription : une question sans réponse ? », in Casson (P.) et Pierre (P.) (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin réglé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 3-10.

Le Corail (J.-L.), « Administration et sanctions », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 103-126.

Le Roy (M.), « Récupérer une aide publique », *R.D.P.*, 2009, pp. 1007-1035.

Ledain (D.), « Une infraction pénale atypique : la contravention de grande voirie », in Niquèze (S.) (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, pp. 62-82.

Lefevre (A.), « De la prescription décennale en matière de responsabilité médicale », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 270-275.

Lelieur (J.), « L'impact de la réforme de la prescription civile sur l'action des victimes d'infractions pénales », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 50-52.

Le Pors (A.), « D'un statut à l'autre », *C.F.P.*, 2013, n°329, pp. 18-21.

Leroy (A.-M.), « Réforme de la prescription civile », *R.T.D. Civ.*, 2008, pp. 563-571.

Lespinasse (H.), « Faudrait-il changer les vieux termes de la langue du droit ? », *R.C.L.J.*, 1874, pp. 552-556.

Levano (Y.), « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *R.I.D.C.*, 2004, pp. 947-958.

Leveneur (L.),

- « Le Code civil, cadre normatif concurrencé », in Saintourens (B.) (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2006, pp. 123-149.
- « Trois petits tours au Parlement et quelques questions », *C.C.C.*, 2008, n°8-9, pp. 13-14.
- « Le nouvel article 2254 du Code civil », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2009, pp. 281-295.
- « La faculté d'aménagement de la prescription en matière civile », in Casson (P.) et Pierre (P.) (dir.), *La réforme de la prescription en matière civile. Le chaos enfin régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 65-77.

Leyte (G.), « Prescriptibilité et imprescriptibilité dans l'ancien droit public français. (XVI^{ème} – XVIII^{ème}) », *Droits*, n°31, 2000, pp. 3-18.

Libchaber (R.), « Le point sur l'interversion des prescriptions en cas de condamnation en justice », *D.*, 2006, pp. 254-259.

Licari (F.-X.), « Le nouveau droit français de la prescription extinctive à la lumière d'expériences étrangères récentes ou en gestation (Louisiane, Allemagne, Israël) », *R.I.D.C.*, 2009, pp. 739-784.

Limbach (F.),

- « La prescription extinctive en droit allemand », *D.*, 2008, pp. 2535-2550.
- « Droit français et droit allemand de la prescription : zones de lumières et zones d'ombre », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, 2009, pp. 105-109.

Llorens (F.), « Quel(s) délai(s) pour les responsabilités des constructeurs ? », *C.M.P.*, 2013, n°4, repère 4, pp. 1-2.

Lochack (D.),

- « Les revues de droit public », in Arnaud (A.-J.) (dir.), *La culture juridique dans les revues juridiques françaises*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 47-57.
- « Le droit, la mémoire et l'histoire. La réparation différée des crimes antisémites de Vichy devant le juge administratif », *La Revue des Droits de l'Homme*, n°2, 2012, pp. 1-29 ; <http://revdh.files.wordpress.com/2012/11/dossier-2-le-droit-la-memoire-l-histoire-lochack1.pdf>.

Lombois (C.), « Un crime international en droit positif français. L'apport de l'affaire Barbie à la théorie française du crime contre l'Humanité », in *Mélanges en l'honneur d'André Vitu. Droit pénal contemporain*, Cujas, Paris, 1989, pp. 367-388.

Lupi (G.), « La règle du service fait et ses interprétations récentes », *R.S.L.F.*, 1956, pp. 685-710

M

Maestre (J.-C.), « La loi du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale. Etape ou aboutissement », *R.S.F.*, 1964, pp. 537-609.

Magnet (J.),

- « La déchéance quadriennale », *A.J.D.A.*, 1962, pp. 139-142.
- « La comptabilité publique à l'âge classique », in Isaia (H.) et Spindler (J.) (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Tome I, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1986, pp. 58-74.
- « La responsabilité des comptables publics », *R.F.F.P.*, 1984, n°7, pp. 69-90.

Maillot (J.-M.), « L'indisponibilité des compétences en droit public français », *L.P.A.*, 28 septembre 2004, n°194, pp. 3-15.

Malabat (V.), « Prescription et imprescriptibilité des infractions internationales », in Ascencio (H.), Decaux (E.) et Pellet (A.) (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2012, 2ème éd., pp. 573-591.

Malaurie (P.),

- « Exposé des motifs. Titre XX », in Catala (P.) (dir.), *Avant-projet de réforme du droit des obligations et de la prescription*, La documentation française, Paris, 2006, pp. 193-208.
- « L'homme, le temps et le droit de la prescription civile », in *Etudes offertes à Philippe Malinvaud*, Litec, Paris, 2007, pp. 393-396.
- « La réforme de la prescription civile », *J.C.P. G.*, 2009, I, 134, pp. 15-19.

Marc (E.),

- « De l'intérêt de l'exemple allemand pour réformer le régime disciplinaire de la fonction publique », *J.C.P. A.*, 2003, 1229, pp. 292-296.
- « Les catégories du droit de la fonction publique », in Auby (J.-B.) (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 721-738.
- « Les agents publics », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 343-393.

Marc (E.) et Struillou (Y.), « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit à l'activité professionnel" ? », *R.F.D.A.*, 2010, pp. 1169-1187.

Marguénaud (J.-P.), « L'influence de la Convention européenne des droits de l'Homme sur le droit français des obligations », in Travaux de l'Association Henri Capitant. *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 45-61.

Marguery (L.), « La "loyauté des relations contractuelles" en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », *R.F.D.A.*, 2012, pp. 663-671.

Martens (P.), « Temps, mémoire, oubli et droit », in Gérard (P.), Ost (F.) et Van de Kerchove (M.) (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Publication des Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2000, pp. 729-735.

Martin (G.-J.), « Prescription et droit de l'environnement », *R.D.C.*, 2008, pp. 1468-1472.

Martin (P.), « Le Code civil et la fonction contentieuse du Conseil d'Etat. Le contentieux fiscal », *R.J.E.P./C.J.E.G.*, 2005, pp. 94-97.

Martin (S.), « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique », *R.D.P.*, 2013, pp. 53-77.

Mathieu (B.),

- « Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'Homme », *D.*, 1995, pp. 211-212.
- « La sécurité juridique : un principe constitutionnel clandestin mais efficient », in *Mélanges Patrice Gélard. Droit constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 301-305.

Matsopoulou (H.), « L'oubli en droit pénal », in *Mélanges dédiés à Bernard Bouloc. Les droits et le Droit*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 771-806.

Maugüé (C.), « Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs », *A.J.D.A.*, 1998, numéro spécial, pp. 694-700.

Mayaud (Y.), « A propos de la Q.P.C. du 20 mai 2011 : point de vue d'un pénaliste », *R.D.P.*, 2011, pp. 1446-1463.

Mazeaud (D.),

- « Ordre public et aménagements de la prescription », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 85-95.
- « Liberté contractuelle et pouvoirs du juge dans le nouveau droit de la prescription extinctive », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 92-96.
- « La réforme du droit français des contrats : trois projets en concurrence », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2010, pp. 329-360.

Mazeaud (D.) et Wintgen (R.), « La prescription extinctive dans les codifications savantes », *D.*, 2008, pp. 2523-2527.

Mazeaud (L.), « Défense du droit privé », *D.*, 1946, pp. 17- 18.

Mehdi (R.), « L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif », in Dutheil de la Rochère (J.) et Auby (J.-B.), *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 685-726.

Mélin-Soucramanien (F.), « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2010, n°29, pp. 89-100.

Melleray (F.),

- « Ecole de Bordeaux, école du service public et école du guiste. Proposition de distinction », *R.D.P.*, 2001, pp. 1887-1905.
- « Après les arrêts *Pelletier* et *Papon* : brèves réflexions sur une repentance », *A.J.D.A.*, 2002, pp. 837-842.
- « Le retrait des actes administratifs individuels, observations sur un chantier en cours », *J.C.P. A.*, 2003, 1001, pp. 9-14.
- « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public. La reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 711-717.
- « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 276-310.
- « Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 637-643.

- « Les conclusions contraires Labetoulle », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 625-640.
- « La rémunération des fonctionnaires. Rapport de synthèse », *J.C.P. A.*, 2009, 2019, pp. 74-76.
- « Existe-t-il un critère du droit administratif ? A propos de deux articles de Jean Rivero », in Mélin-Soucramanien (F.) et Melleray (F.) (dir.), *Le professeur Jean Rivero ou la liberté en action*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2012, pp. 55-65.

Ménéménis (A.),

- « Un contentieux en pleine évolution », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 308-309.
- « Le juge administratif du contrat : fragments pour un portrait », *R.J.E.P.*, 2011, étude 1, pp. 3-9.

Méric (J.), « La détermination du texte applicable dans le temps en droit fiscal », *A.J.D.A.*, 1970, pp. 132-146.

Merle (M.), « La règle du paiement après service fait », *R.S.L.F.*, 1950, pp. 431-454.

Meurisse (R.), « La prescription d'une condamnation résultant du jugement », *J.C.P.*, 1961, I, 1665.

Mignot (M.),

- « Aperçu critique de l'avant-projet de loi sur la prescription », *R.R.J.*, 2007-4, pp. 1639-1667.
- « La proposition de loi portant réforme de la prescription en matière civile : une nouvelle application du droit de ne pas payer ses dettes ? », *L.P.A.*, 26 février 2008, n°41, pp. 6-11.
- « Les définitions des prescriptions extinctive et acquisitive (A propos des articles 2219 et 2258) », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 3-6.
- « Réforme de la prescription : le point de départ du délai », *Defrénois*, 2009, 38896.
- « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », *Gaz. Pal.*, 2009, Doc., I, n°56-57, pp. 2-10.
- « Prescription extinctive – Dispositions générales », *Jcl. Code civil*, mars 2009.
- « Prescription extinctive – Délai », *Jcl. Code civil*, 2009.

Moderne (F.),

- « Légitimité des principes généraux et théorie du droit », *R.F.D.A.*, 1999, pp. 722-742.
- « Actualité des principes généraux du droit », *R.F.D.A.*, 1998, pp. 495-518.
- « Le recours par le juge administratif aux "principes dont s'inspire le Code civil" (Autour de l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005, Sté Alusuisse-Lonza-France) », in *Mélanges l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 641-661.

Molinier (J.),

- « Des définitions de la comptabilité publique », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome II, P.U.S.S., Toulouse, 1986, pp. 961-971.
- « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 405-419.

Molfessis (N.), « Les sources constitutionnelles du droit des obligations », in Travaux de l'Association Henri Capitant, *Le renouvellement des sources du droit des obligations*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 65-107.

Montalivet (de) (P.), « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », *Dr. adm.*, 2012, n°12, chron. 8, pp. 21-28.

Montecler (M.-C.), « Après la loi patchwork, la réforme saucissonnée », *A.J.D.A.*, 2011, p. 1585.

Montel (A.), « Considérations en matière de réforme de la prescription », *R.T.D. Civ.*, 1936, pp. 637-648.

Morange (G.), « Le fait générateur dans le mécanisme juridique de naissance de la créance d'impôt », *R.D.P.*, 1943, pp. 319-348.

Moreau (J.),

- « Le caractère réglementaire ou législatif des règles de procédure administrative contentieuse en droit français positif », in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, L.G.D.J., Tome II, 1974, pp. 635-652.
- « Les "matières contractuelles" », *A.J.D.A.*, 1998, pp. 747-752.
- « Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et de leurs groupements », *Collectivités territoriales Intercommunalité*, 2006, n°1, fiche 1, pp. 23-24.
- « Les quarante ans de la prescription quadriennale. (Présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *J.C.P. A.*, 2009, 2099, pp. 15-20.
- « Variations sur l'enrichissement sans cause. (Entre contrat et responsabilité) », in *Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme. Bien public, bien comunun*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 363-371.

Motulsky (H.), « Le droit subjectif et l'action en justice », *A.P.D.*, 1964, pp. 215-227.

N

Neau-Leduc (P.), « L'ère du temps... », in *"Ecrits de fiscalité" des entreprises à la mémoire du professeur Maurice Cozian*, Litec, Paris, 2009, pp. 69-75.

Nicinski (S.),

- « Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs », in *Mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal. Contrats publics*, Tome I, Faculté de droit de Montpellier, coll. Mélanges, Montpellier, 2004, pp. 45-61.
- « Services publics et intervention économique », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 113-153.

Nihoul (M.), « La nature ambiguë du droit administratif belge », in *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 471-796.

Ninu (J.-L.), « Le service juridique et l'agence judiciaire du Trésor », *A.J.D.A.*, 1993, pp. 860-863.

Noël (M.-P.), « Les délais préfix », in Jourdain (P.) et Wéry (P.) (dir.), *La prescription extinctive. Etudes de droit comparé*, Bruylant/Schulthess, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 2010, pp. 130-172.

Négrin (O.) :

- « Le versement de la rémunération. La règle du service fait », *J.C.P. A.*, 2009, 2012, pp. 31-39.
- « La politique de contractualisation administration-contribuable », *C.F.P.*, 2013, n°333, pp. 31-35.

Noguellou (R.),

- « L'abrogation des actes administratifs non réglementaires créateurs de droits », *Dr. adm.*, 2007, n°7, chron. 12, pp. 6-10.
- « *L'imbroglia* du régime du retrait des actes administratifs », *Dr. adm.*, 2007, n°3, alertes 7.

Q

Oberdorff (H.), « Le justiciable, le juge administratif et le temps », in Gardavaud (G.) et Oberdorff (H.) (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI^{ème} siècle*, P.U.G., Grenoble, 1995, pp. 281-296.

Odent (R.), « Le destin des fins de non-recevoir », in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, Tome II, L.G.D.J., Paris, 1974, pp. 653-664.

Olivier (J.-M.), « La distinction du droit public et du droit privé dans le droit du travail », in Auby (J.-B.) et Freedland (M.) (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Panthéon-Assas, coll. Colloques, Paris, 2004, pp. 69-87.

Olszak (N.), « Aspects historiques de la dette publique en France : la doctrine classique et la rente », in Hertzog (R.) (dir.), *La dette publique en France*, Economica, coll. Finances publiques, Paris, 1990, pp. 15-32.

Ondoua (A.), « Les principes généraux du droit relatifs au droit de la fonction publique », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Le droit administratif : permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 777-791.

P

Pacteau (B.),

- « Dualité de juridictions et dualité de procédures », *R.F.D.A.*, 1990, pp. 752-756.
- « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *A.J.D.A.*, 1995, numéro spécial, pp. 151-155.
- « Le juge administratif français et l'interprétation européenne », in Sudre (F.) (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme*, Bruylant, coll. Droit et justice, Bruxelles, 1998, pp. 252-287.
- « Comment aménager la rétroactivité de la justice ? Sécurité juridique, sécurité juridictionnelle, sécurité jurisprudentielle », in Seiller (B.) (dir.), *La rétroactivité des décisions du juge administratif*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2007, pp. 113-130.

Paldi (M.-L.), « L'imprescriptibilité de l'action disciplinaire administrative contestée », *J.C.P. A.*, 2013, 2251, pp. 32-38.

Palli (B.), « L'impact du nouveau droit de la prescription sur le droit du travail », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, n°42, pp. 114-117.

Palmier (S.), « Le contentieux du recouvrement des créances étrangères au domaine et à l'impôt », *Gaz. Pal.*, 2000, Doc., n°334, pp. 2-30.

Pélégry (G.), « Recouvrement et contentieux des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine (Loi de finances du 24 mai 1951) », *D.*, 1951, pp. 111-114.

Pellas (J.-R.), « Le principe de sécurité juridique en droit fiscal », in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, L.G.D.J., Paris, 1997, pp. 261-270.

Perdu (S.), « Le retrait des aides publiques. A propos d'un revirement de jurisprudence », *Dr. adm.*, 2003, n°7, chron. 13, pp. 10-13.

Petit (J.),

- « Nouvelle d'une antinomie : contrat et police », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau. Les collectivités territoriales*, Economica, Paris, 2003, pp. 345-360.
- « La rétroactivité du procès », in Seiller (B.) (dir.), *Rétroactivité des décisions du juge administratif*, Economica, coll. Etudes juridiques, Paris, 2007, pp. 1-13.
- « Rapport de synthèse », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 243-256.
- « Droit transitoire et terminologie », in Drago (G.), Le Prado (D.), Seiller (B.) et Théry (P.) (dir.), *Repenser le droit transitoire*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010, pp. 7-15.
- « La constitutionnalisation du droit transitoire », in Fleury-Legros (P.) (dir.), *Le temps et le droit*, Litec, coll. Colloques et débats, 2011, pp. 59-71.
- « La police administrative », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 5-44.
- « Police et sanction », *J.C.P. A.*, 2013, 2073, pp. 20-25.

Picard (E.),

- « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *A.J.D.A.*, 1998, pp. 651-665.
- « Prescription quadriennale », *R.D.C.A.*, janvier 2009.

Pieri (G.), « L'obligation », *A.P.D.*, 2000, pp. 221-231.

Pierre (J.-L.), « Prescription du droit de reprise de l'administration », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 310, mars 2013.

Piette-Coudol (T.), « La dématérialisation à l'œuvre dans la comptabilité publique », *J.C.P. A.*, 2007, 2226, pp. 11-13.

Pissaloux (J.-L.), « Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse », *R.D.P.*, 1999, pp. 781-828.

Pittard (Y.), « Introduction de l'instance – Délai », *Jcl. Justice administrative*, fasc. 43, mars 2002.

Planiol (M.), « Classifications des sources des obligations », *R.C.L.J.*, 1904, pp. 224-237.

Plantey (A.),

- « La déchéance quadriennale », *J.C.P. G.*, 1951, 954.
- « La déchéance quadriennale », *J.C.P. G.*, 1954, 1150.

Plantey (A.) et Plantey (M.-C.),

- « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janvier 2004.

- « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, décembre 2003.

Plessix (B.),

- « Rodolphe Dareste ou le droit administratif vu par un avocat aux Conseils érudits au XIX^{ème} siècle », *R.H.F.D.*, 2004, n°24, pp. 65-97.
- « Etablissements publics. Statut-Structures », *Jcl. Administratif*, fasc. 136, mai 2007.
- « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1219-1226.
- « La compétence et le temps », in Travaux A.F.D.A., *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, pp. 51-68.

Plouvin (J.-Y.), « De la prescription trentenaire des créances publiques : Le cas des rémunérations des agents publics », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, L.G.D.J./Montchrestien, Paris, 1992, pp. 531-540.

Pluyette (G.), « La médiation en France. Le présent et les perspectives d'avenir », in *En mémoires de Arnaud Lyon-Caen. Un avocat dans l'Histoire*, L.G.D.J., Paris, 2013, pp. 191-197.

Pollaud-Dulian (F.), « A propos de la sécurité juridique », *R.T.D. Civ.*, 2001, pp. 487-504.

Pontier (J.-M.),

- « Qu'est-ce que le droit administratif », *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1937-1940.
- « La personnalité publique, notion anisotrope », *R.F.D.A.*, 2007, pp. 979-989.
- « La liberté contractuelle des personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 837-839.

Poudre (C.), « Les prescriptions administratives », *Gazette des communes*, 24 août 2009, pp. 46-49.

Pouyaud (D.),

- « La réforme du 31 décembre 1987 et la distinction des contentieux », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1992, pp. 541-558.
- « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », *R.F.D.A.*, 2011, pp. 6-15.

Prétot (X.),

- « Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale. Les prérogatives des organismes de recouvrement et le développement des garanties du redevable », in *Etudes en l'honneur de Loïc Philip. Constitution et Finances publiques*, Economica, Paris, 2005, pp. 541-561.
- « Rapport commun aux questions prioritaires de constitutionnalité », *R.D.P.*, 2011, pp. 1379-1437.

Putman (E.), « Le temps et le droit », *Droit et patrimoine*, 2000, n°78, pp. 43-49.

R

Radé (C.),

- « La réforme de la responsabilité médicale après la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé », *Responsabilité civile et assurances*, n°5, 2002, chron. 7, pp. 4-12.
- « L'exorbitance du droit administratif. Regard d'un privatiste », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 46-60.

- « De la rétroactivité des revirements de jurisprudence », *D.*, 2005, pp. 988-994.
- « Prescription quinquennale des gains et salaires : la calme, après la tempête ? », *Dr. soc.*, 2012, n°2, pp. 164-169.
- « Trentième anniversaire de la loi Le Pors. Regard d'un privatiste », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1217-1220.

Rials (S.), « Pouvoir discrétionnaire », *R.D.C.A.*, 1985.

Richer (L.), « Les personnes publiques innommées », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 133-142.

Ripert (G.), « Le droit de ne pas payer ses dettes », *D.*, 1936, p. 57.

Ritleng (D.), « Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire », in Schwarze (J.) (dir.), *L'état actuel et les perspectives du droit administratif européen. Analyses de droit comparé*, Bruylant, coll. Administrative Law, Bruxelles, 2010, pp. 251-270.

Rivero (J.),

- « Droit public et droit privé : Conquête, ou *statu quo* », *D.*, 1947, pp. 69-72.
- « Apologie pour les "faiseurs de systèmes" », *D.*, 1951, pp. 99-102.
- « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *R.D.P.*, 1953, pp. 279-296.
- « Présentation du droit administratif », *Revue d'études juridiques*, n°15, 1954, pp. 3-4.
- « Le Conseil d'Etat, cour régulatrice », *D.*, 1957, pp. 157-162.
- « Sur la rétroactivité de la règle jurisprudentielle », *A.J.D.A.*, 1968, pp.15-18.
- « Personnes morales de droit public et arbitrage », *Revue de l'arbitrage*, 1973, n°4, pp. 263-275.
- « Réflexions sur l'étude comparée des sources des droits administratifs », in *Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos*, L.G.D.J., Paris, 1974, pp. 135-146.
- « Etat de droit, état du droit », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'Etat de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 609-614.

Rouquette (R.), « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.*, 2002, n°8-9, pp. 6-10.

Rouyère (A.), « Les personnes publiques spécialisées », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 333-379.

S

Saïdj (L.),

- « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *R.F.F.P.*, 1993, n°41, pp.64-72.
- « Conseil d'Etat et comptabilité publique », *R.F.F.P.*, 2000, n°70, pp. 37-48.

Saillant (E.), « Les valeurs de la fonction publique dans la loi du 13 juillet 1983 », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1207-1211.

Sallé de la Marnière (M.), « La déchéance comme mode d'extinction d'un droit (Essai de terminologie juridique) », *R.T.D. Civ.*, 1933, pp. 1037-1113.

Santulli (C.), « Les droits acquis », *R.F.D.A.*, 2001, pp. 87-92.

Sargos (P.), « Les points de départ de la prescription dans la jurisprudence de la Cour de cassation », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, P.U.R., Rouen, 2000, pp. 23-33.

- Sauer (W.)**, trad. Roubier (P.) et Mankiewicz (H.), « Sécurité juridique et justice », in *Recueil d'études en l'honneur de Edouard Lambert. Introduction au droit comparé. Le droit comparé comme science sociale*, Tome III, L.G.D.J., Paris, 1938, pp. 35-43.
- Saussure (de) (N.)**, « Action en répétition de prélèvements indus au regard d'une règle de droit supérieur », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 775, décembre 2007.
- Savatier (J.)**, « Conditions d'application de la prescription quinquennale en matière de salaires », *Dr. soc.*, 1992, n°11, pp. 882-887.
- Savatier (R.)**, « Droit privé et droit public », *D.*, 1946, pp. 25-28.
- Schwarze (J.)**, « Convergences et divergences des droits administratifs de l'Union européenne », *A.J.D.A.*, 1996, numéro spécial, pp. 140-145.
- Sénéchal (J.)**, « La loi française en matière civile et l'objectif communautaire d'un droit européen des contrats plus cohérent : concordance ou dissonance ? », *R.D.C.*, 2008, pp. 1472-1489.
- Seiller (B.)**,
- « Acte administratif (II – Régime) », *R.D.C.A.*, janvier 2010.
 - « Contentieux administratif », in Drago (G.), Le Prado (D.), Seiller (B.) et Théry (P.) (dir.), *Repenser le droit transitoire*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 97-104.
- Serinet (Y.-M.)**, « 3^{ème} partie : spécificités du contentieux contractuel », *R.D.C.*, 2009, pp. 1516-1530.
- Serlooten (P.)**, « Le temps et le droit fiscal », *R.T.D. Com.*, 1997, pp. 177-201.
- Sermet (L.)**, « Le contrôle de la proportionnalité dans la Convention européenne des droits de l'Homme : Présentation générale », *L.P.A.*, 5 mars 2009, n°46, pp. 26-31.
- Siat (G.)**, « La répétition de l'indu : quand le droit civil éclipse la comptabilité publique et le droit administratif », in *Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog. Réformes des Finances Publiques et Modernisation de l'Administration*, Economica, Paris, 2011, pp. 523-535.
- Simler (P.)**, « Après le contrat et la responsabilité civile, la pièce manquante d'une réforme globale du droit des obligations que constitue le régime général des obligations a été remise au garde des Sceaux », *J.C.P. G.*, 2013, 134.
- Simon (D.)**, « Répétition de l'indu », *Répertoire de droit communautaire*, août 2008.
- Singer (J.)**, « Les communes et la déchéance quadriennale », *R.A.*, 1969, pp. 67-69.
- Sirat (C.)**, « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », *J.C.P.*, 1958, I, 1440.
- Storck (M.)**,
- « L'exception de nullité en droit privé », *D.*, 1987, pp. 67-72.
 - « La prescription commerciale et la réforme du 17 juin 2008 », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 37-41.
- Storck (J.-P.)**, « La réforme de la prescription civile : les aspects de droit de la construction », *L.P.A.*, 2 avril 2009, n°66, pp. 42-44.
- Soulas (D.) et Rimbault (P.)**, « Nature et racine du principe de sécurité juridique : une mise au point », *R.I.D.C.*, 1-2003, pp. 85-103.
- Souty (P.)**, « La prescription trentenaire doit disparaître », *Gaz. Pal., Doc.*, 1948, pp. 44-45.

Stirn (B.),

- « La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif », *A.J.D.A.*, numéro spécial, pp. 673-675
- « Du Code civil écarté au Code civil appliqué », in *Journées d'études à l'occasion du bicentenaire du Code civil. Journée du 26 novembre 2004*, Vol. 2, Les éditions du Journal Officiel, Paris, 2005, pp. 260-266.

Szymczak (D.), « Convention européenne des droits de l'Homme et exorbitance du droit public », in Bioy (X.) (dir.), *L'identité du droit public*, L.G.D.J./P.U.S.S., Paris/Toulouse, 2011, pp. 193-207.

T

Taillefait (A.), « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013.

Taugourdeau (J.-P.), « Le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine », *R.F.F.P.*, 1984, n°7, pp. 37-68.

Tavernier (P.), « La Convention européenne des droits de l'Homme et la distinction droit public- droit privé », in *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruylant/L.G.D.J., Bruxelles/Paris, 1995, pp. 399-413.

Terneyre (P.) et Gourdou (J.), « "Proposition de loi" visant à simplifier le régime du retrait des décisions administratives créatrices de droits », in *Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois. Le dialogue des juges*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 1033-1047.

Testu (F.-X.), « La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ? », *D.*, 1998, pp. 345-355.

Thépot (C.), « L'application de la loi dans le temps », *L.P.A.*, 2 mars 2004, n°66, pp. 56-58.

Tournié (G.), « L'obligation fiscale : entre objectivité et subjectivité » in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier. Liber amicorum*, L.G.D.J., Paris, 2012, pp. 647-664.

Tramoni (J.-J.), « L'acte, le juge et les délais », *R.R.J.*, 2001-1, n°1, pp. 255-284.

Trébulle (F.-G.), « Les fonctions de la responsabilité environnementale », in Cans (C.) (dir.), *La responsabilité environnementale*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, pp. 18-43.

Tricot (B.), « Le contentieux des pensions au Conseil d'Etat », *E.D.C.E.*, 1953, pp. 42-47.

Trotabas (L.), « Essai sur le droit fiscal », *R.S.L.F.*, 1928, pp. 201-236.

Truchet (D.),

- « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Etudes offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, Paris, 1992, pp. 335-345.
- « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *Justices*, 1996, pp. 53-63.
- « Hôpitaux (Responsabilité des services publics) », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, septembre 2005, n°19.
- « Remarques sur la doctrine en droit administratif », in *Mélanges Paul Amssek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 769-777.
- « Les définitions législatives », in Drago (R.) (dir.), *La confection de la loi*, Dalloz, coll. Cahiers des sciences morales et politiques, Paris, 2005, pp. 193-207.

- « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », in Van Lang (A.) (dir.), *Le dualisme juridictionnel. Limites et mérites*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2007, pp. 199-205.
- « Avons-nous encore besoin du droit administratif ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume. Permanences et convergences*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 1039-1052.

Tusseau (G.),

- « L'indisponibilité des compétences », in *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, pp. 101-126.
- « Critique d'une métanotion fonctionnelle. La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », *R.F.D.A.*, 2009, pp. 641-656.

V

Van Lang (A.),

- « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *R.D.P.*, 2004, pp. 1015-1049.
- « Le dualisme juridictionnel pourrait-il disparaître ? », in Bonnet (B.) et Deumier (P.) (dir.), *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 275-283.

Vasseur (M.), « Délais préfix, délais de prescription, délais de procédure », *R.T.D. Civ.*, 1950, pp. 439-472.

Vedel (G.),

- « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barestein (La légalité des actes administratifs devant les Tribunaux judiciaires) », *J.C.P.*, 1948, I, 682.
- « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *E.D.C.E.*, 1981/1982, pp. 31-45.

Vénézia (J.-C.), « Le droit administratif français est-il encore dérogatoire au droit commun », in *Mélanges en l'honneur de Epaminondas P. Spiliotopoulos. Etat – Loi – Administration*, Sakkoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1998, pp. 453-459.

Verclytte (S.), « Application de la loi fiscale dans le temps : une décennie riche d'évolutions », *R.J.F.*, 6/98, pp. 459-470.

Verpeaux (M.), « L'affaire Papon, la République et l'Etat », *R.F.D.C.*, 2003, pp. 513-526.

Viandier (A.), « Les modes d'interversion des prescriptions libératoires », *J.C.P. G.*, 1978, I, 2885.

Vich-Y-Llado (D.), « L'exception de nullité », *Defrénois*, 2000, article 37256, pp. 1265-1273.

Vigouroux (C.),

- « Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1202-1206.
- « Le statut général, 30 ans près... », *J.C.P. A.*, 2013, 2213, pp. 19-21.

Vincent (J.), « La procédure civile et l'ordre public », in *Mélanges en l'honneur de Paul Roubier*, Tome II, Dalloz/Sirey, Paris, 1961, pp. 303-341.

Visscher (de) (C.), « La prescription extinctive des réclamations internationales d'origine privée (CLAIMS) », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, pp. 525-533.

Vizioz (H.), « Les notions fondamentales de la Procédure et la Doctrine française du Droit public », in *Etudes de procédure*, Bière, Bordeaux, 1956, pp. 53-164.

W

Wachsmann (P.), « La jurisprudence administrative », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2010, pp. 563-598.

Waline (J.), « L'application du droit commercial aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de Yves Guyon. Aspects de droit des affaires*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 1103-1114.

Waline (M.),

- « Le retrait des actes administratifs », in *Etudes offertes à Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, Paris, 1956, pp. 567-572.
- « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Sirey, Paris, 1963, pp. 359-371.
- « La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Etudes offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Dalloz, Paris, 1964, pp. 631-643
- « La compensation entre la dette fiscale et la créance sur l'Etat », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, P.U.S.S., Toulouse, 1978, pp. 1159-1164.

Weil (P.), « A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des règles du droit public, les surprises de la jurisprudence Giry », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas, Paris, 1975, pp. 379-395.

Wiederkehr (G.),

- « La notion d'action en justice selon l'article 30 du Code de procédure civile » in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, P.U.S.S., Toulouse, 1981, pp. 949-958.
- « Une notion controversée : l'action en justice », in *Etudes offertes au Doyen Philippe Simler*, Dalloz/Litec, Paris, 2006, pp. 903-912.
- « Conflits de lois dans le temps et dans l'espace en matière de prescription », *Revue Lamy. Droit des Affaires*, 2009, n°42, pp. 89-92.

Winteng (R.), « La mise en œuvre de la technique du double délai de prescription extinctive », *R.D.C.*, 2007, pp. 907-915.

Witz (C.), « La prescription extinctive dans les instruments d'uniformisation du droit », *Revue Lamy. Droit des affaires*, n°42, 2009, pp. 97-100.

Wolikow (G.), « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *A.J.F.P.*, 2010, pp. 172-179.

Y

Yolka (P.),

- « Jugement. Contravention de grande voirie », *Jcl. Propriétés publiques*, fasc. 70-21, novembre 2004.
- « Personnalité publique et patrimoine », in Travaux de l'A.F.D.A., *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, pp. 35-49.
- « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs », in Gonod (P.), Melleray (F.) et Yolka (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome II, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, pp. 585-629.
- « Pour une théorie des droits subjectifs des personnes publiques », *A.J.D.A.*, 2013, p. 313.

INDEX THÉMATIQUE

(Les numéros renvoient aux paragraphes)

A

Abrogation : **229-232.**

Acte authentique notarié :
voir *Titre exécutoire*.

Action en contestation de validité : **192,**
532-535, 555.

Action en justice : **166-169, 178-180, 855,**
878-887.

Action en nullité : **192, 451-456.**

Action en répétition de l'indu :
voir *Répétition de l'indu*.

Aide publique : **258-263, 676-681.**

Aménagement conventionnel : **506, 766-**
777.

Arrêté de débet :
voir *Titre exécutoire*.

Avis de mise en recouvrement :
voir *Titre exécutoire*.

C

Comptable public : **130, 572-586, 944-947,**
995, 1004.

Computation : **201-205, 779-790.**

Conciliation : voir *Suspension*.

Constitutionnalité : **683-696, 802.**

Contra non valentem... :
voir *Suspension*.

Conventionnalité : **150-151, 664-681, 697-**
771, 910-911.

D

Déchéance : **72-111.**

Décision de justice :
voir *Titre exécutoire*.

Délai butoir : **505, 515, 624, 899-912.**

Délai de recours : **34, 162-216, 411, 955-**
958, 963.

Délai raisonnable : **292-295, 318, 322.**

Discrimination : **516, 620, 770.**

Dissimulation : **484, 490, 514, 811.**

Domaine public : **11-15, 277, 311-322,**
518, 544, 641, 757, 797.

Durée : **748-765.**

E

Effet immédiat : **368-411.**

Exception de nullité : **171, 192, 473-480.**

Exception de contestation de validité : **536-541.**

Exigibilité : **189-191, 216, 804, 1007, 1023.**

Exécution :

- de l'obligation : **154-157.**
- forcée : **179, 185, 861, 965-967.**

F

Force majeure : voir *Suspension.*

Forclusion : voir *Délai de recours.*

Fraude : **250, 489, 489-490, 558, 656, 687, 755, 760-764, 834, 909.**

G

Garantie décennale voir *Responsabilité.*

I

Imprescriptibilité : **3, 10-18, 22, 175, 184, 287-96, 299-307, 311-322, 349, 440, 536-541, 544, 593, 757.**

Indu :
voir *Répétition de l'indu.*

Inexistence : **452.**

Interruption :

- acte d'exécution forcée : **861-870.**

- demande de paiement : **889-891.**
- proposition de rectification : **655, 858, 867, 955-956.**
- reconnaissance de dette : **655, 872-874, 893-896.**
- titre exécutoire : **856-859.**

Interversion : **861, 914.**

L

Liberté contractuelle :

voir *Aménagement conventionnel.*

Loi du 17 juin 2008 : **7, 28, 500-521.**

M

Médiation : voir *Suspension.*

Minorité : voir *Suspension.*

Moyen d'ordre public : **92, 108, 214-215, 1005-1007, 1020.**

O

Obligations :

- publiques : **37-47, 154-157.**
- naturelles : **171, 190.**

Opposition : **917-970.**

Ordonnateur : **92, 103, 108, 923-930, 944-947.**

Ordre de réquisition : **946.**

Ordre de versement et de reversement : **856-860, 867, 961.**

P

Pension : **84, 88-89, 92, 110, 189, 202, 602-605, 700, 751, 796, 803, 829, 1011.**

Point de départ : **202, -203, 371-373, 378-381, 487, 505, 514-515, 791-812, 814, 901-905.**

Poursuites disciplinaires : **286-297.**

Prérogative de puissance publique : **186, 735, 855, 860.**

Prescription :

- acquisitive : **6-18.**
- des créances publiques : **631-661.**
- des dettes publiques : **570-630.**
- pénale : **3, 119, 279, 305.**

Preuve : **128-134.**

Privilège de la décision unilatérale : **185, 477, 919, 953.**

Proposition de rectification :
voir *Interruption.*

Q

Quae temporalia... : voir *Exception de nullité / Exception de contestation de validité.*

R

Réclamation préalable : voir *Recours administratif.*

Reconnaissance de dette : voir
Interruption.

Recours administratif : **200, 207, 955-956, 962-963, 968.**

Recours de plein contentieux : **950, 956, 963.**

Recours pour excès de pouvoir : **946, 950-951, 961.**

Réforme du 17 juin 2008 :
voir *Loi du 17 juin 2008.*

Relèvement de prescription :
voir *Renonciation.*

Remise en l'état :

- du domaine public : **311-322.**
- des installations classées : **120-121, 159, 187, 190, 300, 308, 482-485, 542-547, 797, 811.**

Renonciation : **103, 211-212, 986-1020.**

Répétition de l'indu :

- aides publiques : **258-263, 676-681.**
- fiscal : **606-611, 665-675**
- participation d'urbanisme : **375, 622.**
- rémunération : **218-257, 463-472, 646, 762, 784.**

Responsabilité :

- des comptables : **972-973.**
- des constructeurs : **448, 486-490, 520, 558.**
- des ordonnateurs : **974-985.**
- environnementale : **513-515, 757.**
- médicale : **343, 349, 517, 623-625, 693, 802, 844, 904.**

Retrait : **217-263.**

Rétroactivité : **325-367, 692.**

Rôle :
voir *Titre exécutoire.*

S

Sécurité juridique : **135-152.**

Suspension :

- conciliation : **627, 839, 844-848.**
- force majeure : **107, 208, 816, 828, 831, 849.**
- ignorance : **250, 808, 828-830, 833-835, 909-913, 942.**
- médiation : **839-482.**
- minorité : **628-629, 696, 819-824.**
- sursis au paiement : **655, 835.**

T

Titre exécutoire :

- acte authentique notarié : **175, 185.**
- arrêté de débet : **867, 961-962.**
- avis de mise en recouvrement : **632, 657, 858, 955-956.**
- décision de justice : **175, 185, 685.**
- état exécutoire : **186, 856, 860.**
- rôle : **632, 858, 955-956.**
- titre de perception : **148, 156, 198-200, 632, 962, 979, 981.**

Travaux publics : **487, 618, 772, 802, 950.**

Trop-perçu de rémunération :

voir *Répétition de l'indu.*

U

Usucapion :

voir *Prescription acquisitive.*

INDEX JURISPRUDENTIEL

(Les numéros renvoient aux paragraphes. Les notes et conclusions sont citées, à chaque Titre, lors du premier référencement du jugement, de l'arrêt ou de la décision).

Arrêts et avis du Conseil d'Etat

Arrêts et avis publiés au *Recueil Lebon*

- C.E., Avis, 13 avril 1809 : **77**.
C.E., 28 juillet 1824, *Bardel* : **77**.
C.E., 16 mai 1839, *Réversat* : **93**.
C.E., 4 mai 1854, *Largey* : **598**.
C.E., 24 juillet 1862, *Commune de Vaujaney* : **596**.
C.E., 17 avril 1869, *Lachaud* : **13**.
C.E., 9 juillet 1875, *Pinchon* : **815**.
C.E., 15 juin 1877, *Ville de Chambéry* : **453**.
C.E., 13 avril 1881, *Bansais* : **207**.
C.E., 13 janvier 1888, *Arbinet* : **88, 820**.
C.E., 22 novembre 1889, *ministre des Comptes publics* : **932**.
C.E., 27 décembre 1889, *Gabriel-Barthe c/ ministre de la Guerre* : **91, 938**.
C.E., 21 février 1890, *Faivre c/ Commune de Rouhe* : **212, 1010**.
C.E., 12 janvier 1894, *Héritiers Dufourcq* : **89**.
C.E., 26 janvier 1894, *ministre de Travaux public c/ Ville de Caen* : **574**.
C.E., 26 janvier 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville d'Evreux* : **442**.
C.E., 23 novembre 1894, *Conseil Presbytéral et consistoire évangélique de la confession d'Augsbourg de Paris* : **447**.
C.E., 7 février 1896, *Cornaille, Leroy et autres* : **92, 925**.
C.E., 22 juin 1900, *Maillard* : **77**.
C.E., 18 janvier 1901, *Walsin-Estherazy* : **287**.
C.E., 2 août 1902, *Commune de Revel* : **447**.
C.E., 6 février 1903, *Gibert* : **772**.
C.E., 12 février 1904, *ministre des Travaux publics* : **279**.
C.E., 1^{er} juillet 1904, *Nivaggioni* : **255**.
C.E., Ass., 12 juillet 1907, *Nicolle* : **978**.
C.E., 6 décembre 1907, *Pignot* : **181**.
C.E., 14 février 1908, *Commune de Nanterre c/ Compagnie générale des eaux de la banlieue de Paris* : **447**.
C.E., 22 mai 1908, *Compagnie des tramways électriques de Poitiers* : **181**.
C.E., 29 décembre 1911, *Préfet de la Corse c/ Casanova* : **596**.
C.E., 24 février 1912, *Vignerte* : **240, 465**.
C.E., 8 mars 1912, *Schlemmer* : **962**.
C.E., 8 mars 1912, *Lafage* : **950-951, 961**.
C.E., 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure* : **185-186, 855**.
C.E., 22 mai 1914, *Compagnie d'éclairage au gaz de Lunel c/ Ville de Lunel* : **447**.

C.E., 12 janvier 1917, *Marchelli* : **207**.
 C.E., 16 mars 1917, *Revillout* : **240**.
 C.E., 10 mai 1918, *Gayon* : **240, 465**.
 C.E., 16 octobre 1918, *Commune de Bruyères c/ Société Courtaud, Garnier et Gil* : **574**.
 C.E., 18 octobre 1918, *Grandjean* : **577**.
 C.E., 20 novembre 1920, *Meker* : **212, 442, 1019**.
 C.E., 18 novembre 1921, *Société centrale des eaux de Condom c/ Ville de Condom* : **772**.
 C.E., 3 novembre 1922, *Cachet* : **143, 221, 231**.
 C.E., 15 juin 1923, *Romain* : **815**.
 C.E., 8 février 1924, *Gillet c/ Min. Guerre* : **815**.
 C.E., 6 août 1925, *Mas* : **82**.
 C.E., 11 mars 1927, *Lehoux* : **221, 240, 465**.
 C.E., 24 mai 1927, *Levasseur* : **240, 256, 465**.
 C.E., 8 février 1928, *Grouhel* : **216**.
 C.E., 16 mars 1928, *Compagnie des chemins de fer de Cambrésis c/ Département du Nord* : **574**.
 C.E., Sect., 28 décembre 1928, *Maridet* : **815**.
 C.E., 30 juillet 1930, *Surville* : **240, 465**.
 C.E., 5 novembre 1930, *Deshayes* : **287**.
 C.E., 27 février 1931, *Ville de Fontainebleau* : **574**.
 C.E., 19 mars 1931, *Le Moyec* : **88**.
 C.E., 21 juillet 1931, *Commune de la Pooté* : **77**.
 C.E., 12 novembre 1931, *S.A. des aciéries et forges de Firminy* : **815**.
 C.E., Ass., 23 décembre 1931, *ministre des Finances c/ Jaillon* : **1010**.
 C.E., 17 mars 1932, *Reydy* : **240, 465**.
 C.E., 25 janvier 1933, *Héritiers Regnault-Deroziers c/ ministre des Finances* : **634**.
 C.E., 9 février 1933, *ministre des Pensions c/ Greffier* : **92**.
 C.E., 25 juillet 1933, *Ravaux* : **677**.
 C.E., Sect., 16 février 1934, *Turpin* : **240**.
 C.E., 2 mars 1934, *Desmarais frères* : **592**.
 C.E., Sect., 6 juillet 1934, *Millot* : **574**.
 C.E., Sect., 26 octobre 1934, *ministre des Travaux publics c/ Duhamel* : **313**.
 C.E., 13 avril 1935, *Weil et autres* : **618**.
 C.E., 22 mai 1935, *Wallet* : **574**.
 C.E., 9 novembre 1935, *Barusseau et Perrier* : **205, 240, 465**.
 C.E., Sect., 13 décembre 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine* : **186, 648, 856, 860, 979**.
 C.E., 19 février 1936, *Commune de Meudon* : **574**.
 C.E., 9 mars 1936, *Société des plâtrières du Roussillon* : **190, 1020**.
 C.E., Sect., 27 mars 1936, *Bonny* : **287**.
 C.E., 25 juillet 1936, *ministre des Finances c/ X.* : **381, 401**.
 C.E., 9 janvier 1937, *Société X.* : **380**.
 C.E., 17 mars 1937, *Iserman* : **935**.
 C.E., 26 mai 1937, *Maigret* : **950**.
 C.E., 2 juin 1937, *Puyaubreau* : **221**.
 C.E., 18 juin 1937, *Brandon* : **241, 243, 465, 467**.
 C.E., 9 juillet 1937, *Commune d'Arzon* : **451**.
 C.E., Sect., 12 novembre 1937, *Candille* : **240, 340, 873**.
 C.E., 1^{er} décembre 1937, *Breton* : **313**.

C.E., 2 février 1940, *Colonna* : **241**.
 C.E., 12 avril 1940, *Roux* : **634**.
 C.E., 14 novembre 1941, *Guyon* : **313, 544**.
 C.E., Ass., 30 janvier 1942, *Digennard* : **279**.
 C.E., 30 septembre 1942, *Frayon* : **255**.
 C.E., 21 juillet 1943, *Duchesne et Binet* : **447**.
 C.E., 1^{er} mars 1944, *ministre des Travaux publics* : **91, 938**.
 C.E., 23 mars 1945, *Vinciguerra* : **207**.
 C.E., Ass., 25 juin 1948, *Société du Journal « L'Aurore »* : **340**.
 C.E., Sect., 24 juin 1949, *Legrand* : **108, 1055**.
 C.E., 29 novembre 1950, *Rayrole*, **221**.
 C.E., 31 janvier 1951, *Guillou* : **340**.
 C.E., Sect., 11 janvier 1952, *Compagnie franco-américain d'assurance* : **614**.
 C.E., Sect., 23 mai 1952, *Merlin* : **948**.
 C.E. 23 janvier 1953, *O.P.H.L.M. de Paris* : **860**.
 C.E., Sect., 13 février 1953, *Lepoint-Latour* : **618**.
 C.E., 4 janvier 1954, *Melot* : **961**.
 C.E., Sect., 4 juin 1954, *Communes de Décines-Charpieu* : **203**.
 C.E., Ass., 15 juillet 1954, *Société des établissements Mulsant et compagnies* : **29, 183**.
 C.E., 19 janvier 1955, *Pommier* : **946**.
 C.E., 28 janvier 1955, *Sibra* : **950**.
 C.E., Ass. 27 mai 1955, *Deleuze* : **287**.
 C.E., 28 octobre 1955, *Rouy* : **446**.
 C.E., 11 janvier 1956, *Salesnes* : **885**.
 C.E., 9 mars 1956, *Cochard* : **183**.
 C.E., 7 juillet 1956, *ministre des Finances c/ X* : **655**.
 C.E., 9 juillet 1956, *Sieur X* : **340**.
 C.E., Sect., 11 janvier 1957, *de Franqueville* : **856, 961**.
 C.E., 10 juillet 1957, *Commune de Larrazet* : **258**.
 C.E., 12 juillet 1957, *Barry* : **241**.
 C.E., 27 novembre 1957, *Manaut* : **279**.
 C.E., 24 mars 1958, *Bouhadjar* : **279**.
 C.E., 18 avril 1958, *Guern* : **103, 108, 990, 995**.
 C.E., 5 mai 1958, *Lenders* : **279, 280**.
 C.E., 13 février 1959, *L'Hotelier* : **598**.
 C.E., 2 mai 1959, *ministre des Travaux publics c/ Leroy* : **279-280**.
 C.E., 27 mai 1959, *Secrétaire d'Etat aux Travaux publics c/ Baylaucq* : **313, 544**.
 C.E., 21 octobre 1959, *Korsec* : **214**.
 C.E., Sect., 23 octobre 1959, *Ville d'Alger c/ Bosazza* : **91, 938**.
 C.E., 20 janvier 1960, *Pax* : **446**.
 C.E., 1^{er} avril 1960, *Société L* : **356**.
 C.E., Ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'Etat à l'Agriculture c/ Manière* : **186, 445, 644**.
 C.E., Sect., 11 novembre 1960, *Grandrémy* : **241**.
 C.E., 25 novembre 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués* : **186, 445, 644**.
 C.E., Sect., 13 janvier 1961, *Magnier* : **966**.
 C.E., 1^{er} mars 1961, *Dufour* : **926**.
 C.E., 11 octobre 1961, *ministre des Travaux publics et des Transports c/ Seveyras* : **925**.
 C.E., Plén., 5 janvier 1962, *Sieur X* : **788**.

C.E., 30 mars 1962, *ministre des finances c/ Cie l'Urbaine et la Seine et la ville de Bordeaux* : **860**.
C.E., 29 juin 1962, *Sociétés des aciéries de Pompey* : **968**.
C.E., 26 octobre 1962, *Société Sadilek* : **356**.
C.E., Sect., 16 novembre 1962, *Ville de Grenoble* : **574**.
C.E., Sect., 25 octobre 1963, *Corbière* : **950**.
C.E., 15 novembre 1963, *Piquier* : **186, 445, 644**.
C.E., Sect., 22 novembre 1963, *U.R.S.S.A.F. du Loiret* : **614, 615**.
C.E., Sect., 20 décembre 1963, *Bochiatti* : **618**.
C.E., 22 décembre 1963, *ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Schitz* : **925**.
C.E., Sect., 10 juillet 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu* : **207**.
C.E., 10 février 1965, *Commissaire du gouvernement près la commission régionale des dommages de guerre de Colmar c/ Burtin* : **211**.
C.E., Sect., 21 mai 1965, *Firroloni* : **925, 990**.
C.E., 23 juin 1965, *Compagnie normande d'études* : **961**.
C.E., 9 juillet 1965, *Hamdi Lakdar* : **88**.
C.E., 8 décembre 1965, *Placenti* : **103, 801**.
C.E., 22 décembre 1965, *Commune de Thyl* : **314**.
C.E., 29 juin 1966, *Société Egéma* : **1019**.
C.E., Sect., 7 octobre 1966, *Ville de Lagny* : **181**.
C.E., 2 novembre 1966, *Société Poléna* : **313, 544**.
C.E., 1^{er} mars 1967, *Lescot* : **277, 313**.
C.E., 22 mars 1967, *Société coopérative agricole de stockage des Alpes et de Provence* : **1010**.
C.E., 13 juillet 1967, *Société G* : **380**.
C.E., Sect., 13 octobre 1967, *Cazeaux* : **12**.
C.E., 25 octobre 1967, *ministre des Finances c/ Bonnaïfous* : **944, 976**.
C.E., 10 novembre 1967, *Augusto* : **801**.
C.E., 10 janvier 1968, *Société X* : **957**.
C.E., 31 janvier 1968, *Escoubes* : **925**.
C.E., 7 février 1968 : **356**.
C.E., 22 mai 1968 : **401**.
C.E., 3 janvier 1969, *Commune de Carsac-Aillac* : **950**.
C.E., Sect., 10 janvier 1969, *O.R.T.F. c/ Villard-Rebeyrat* : **925**.
C.E., 19 mars 1969, *Administration générale des Assistances publiques à Paris et Caisse primaire centrale de sécurité sociale de la région parisienne* : **846**.
C.E., 16 avril 1969, *Société A* : **356**.
C.E., Sect., 13 juin 1969, *Commune de Revin (Ardennes)* : **318**.
C.E., 2 juillet 1969, *O.N.I.C. c/ Dron* : **591**.
C.E., 4 juillet 1969, *Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris et autresi* : **183**.
C.E., Sect., 21 novembre 1969, *Koeberlin* : **318**.
C.E., 5 décembre 1969, *Moulay Driss Ben Allal* : **372**.
C.E., 18 mars 1970, *Lick* : **945**.
C.E., 8 avril 1970, *Guillemet* : **387**.
C.E., Sect., 10 avril 1970, *Chauvet* : **88**.
C.E., Sect., 10 juillet 1970, *Société civile du domaine de Suroît* : **12**.
C.E., 21 juillet 1970, *Genin* : **885**.
C.E., 21 octobre 1970, *S.C.I. agricole et piscicole des vallées de l'Yonne et de la Seine* : **356, 372**.
C.E., 20 novembre 1970, *Livet* : **289, 950**.
C.E., 5 février 1971, *Balme* : **944, 975**.

C.E., Sect., 19 mars 1971, *Mergui* : **1006, 1007.**

C.E., 24 mars 1971, *Société anonyme immobilière de l'Etang de Berre et de la Méditerranée* : **372**

C.E., 9 juin 1971, *Ferrero* : **957, 1020.**

C.E., 1^{er} octobre 1971, *David* : **341.**

C.E., 16 février 1972, *Tenceré* : **618.**

C.E., 15 mars 1972, *Scheinder c/ Association syndicale de reconstruction de Boulay et autres* : **183.**

C.E., Ass., 12 avril 1972, *Benasse* : **341, 803.**

C.E., 31 mai 1972, *Pecaud* : **950.**

C.E., 14 juin 1972, *ministre de l'Economie et des Finances c/ Commune de Cinq-Mars-La-Pile* : **341.**

C.E., 21 juillet 1972, *Veuve Hermann* : **181, 573, 591.**

C.E., 14 janvier 1973, *Commune de Pastricciola Corse* : **894.**

C.E., 2 février 1973, *Trannoy* : **488.**

C.E., 2 mai 1973, *Guyot* : **597, 770, 950.**

C.E., 5 octobre 1973, *S.A.R.L. Clinique X.* : **1007.**

C.E., Sect., 5 octobre 1973, *Société X.* : **356, 373.**

C.E., 13 novembre 1973, *Rouby* : **341, 342.**

C.E., 13 février 1974, *Cauvy* : **618.**

C.E., 13 mars 1974, *Ville de Nice* : **360.**

C.E., 10 mai 1974, *Andry* : **342.**

C.E., 17 mai 1974, *Herque* : **927.**

C.E., 24 mai 1974, *Société Paul Millet et Compagnie* : **489.**

C.E., Sect., 14 juin 1974, *Société immobilière et mobilière de Basse-Bretagne* : **956.**

C.E., Plén., 20 novembre 1974, *Moussarie* : **333, 401.**

C.E., 15 janvier 1975, *Honnet* : **411.**

C.E., 4 juin 1975, *S.A.R.L. X.* : **356, 373.**

C.E., 25 juillet 1975, *Sieur. X.* : **356, 373.**

C.E., 5 novembre 1975, *Govys* : **13.**

C.E., Sect., 9 janvier 1976, *Garrigou et Fabre* : **189.**

C.E., 14 janvier 1976, *Filluzeau* : **636.**

C.E., 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Etablissements Grégory* : **186, 445, 644.**

C.E., Sect., 15 octobre 1976, *Buissière* : **221.**

C.E., 8 décembre 1976, *Syndicat intercommunal d'électrification de Lannilis* : **622.**

C.E., 12 janvier 1977, *Sieur X.* : **356, 373.**

C.E., Sect., 24 juin 1977, *Commune de Férel* : **884.**

C.E., Sect., 18 novembre 1977, *Salmon* : **925.**

C.E., Sect., 17 mars 1978, *S.A. entreprises Renaudin* : **618.**

C.E., 9 juin 1978, *Lebon* : **290, 470.**

C.E., 11 octobre 1978, *Commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or* : **580.**

C.E., Ass., 22 décembre 1978, *ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit* : **673.**

C.E., Sect., 23 février 1979, *Association "Les amis du chemin de ronde"* : **277.**

C.E., Sect., 29 juin 1979, *ministre des transports c/ Société Missenard-Quint* : **279, 280.**

C.E., 7 novembre 1979, *S.C.I. de l'Orée du Bois* : **380.**

C.E., 28 novembre 1979, *M. X.* : **356, 373.**

C.E., 14 mars 1980, *Ville de Sarreguemines* : **592.**

C.E., Sect., 23 mai 1980, *Commune d'Evaux-les-Bains* : **944, 975.**

C.E., 14 novembre 1980, *ministre de la santé c/ Divol* : **203.**

C.E., 17 décembre 1980, *ministre des Universités c/ Sloan* : **486.**

C.E., 25 février 1981, *Gouriou* : **957**.

C.E., 27 février 1981, *Commune de Chonville-Malaumont* : **925**.

C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Rispail* : **978**.

C.E., 2 mars 1982, *Syndicat intercommunal Lyon-Saint-Fons-Vénissieux* : **772**.

C.E., Sect., 5 novembre 1982, *Société Propétrol* : **855**.

C.E., Sect., 29 juillet 1983, *Ville de Toulouse c/ Tomps* : **932**.

C.E., 26 octobre 1983, *Nicolas* : **592**.

C.E., 18 mai 1984, *Laulaney* : **186, 855**.

C.E., 25 janvier 1985, *Commune de Sanary-sur-Mer et de Bandol* : **215, 1005**.

C.E., 8 juin 1985, *Syndicat intercommunal de Mavana* : **258**.

C.E., 11 décembre 1985, *Le Roy* : **618, 802**.

C.E., 25 juillet 1986, *Société Les Grandes Distilleries « Les fils d'Auguste Perreux »* : **258**.

C.E., Plén., 28 novembre 1986, *De Bierre* : **955**.

C.E., 4 novembre 1987, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Paz* : **279**.

C.E., 23 décembre 1987, *Société Chartousse et Normand* : **926**.

C.E., 22 avril 1988, *S.A. Entreprise Dodin* : **279**.

C.E., Sect., 27 avril 1988, *Mbakam* : **961**.

C.E., Sect., 23 décembre 1988, *Cadihilac* : **961**.

C.E., Ass., 3 février 1989, *Compagnie Alitalia* : **143**.

C.E., Ass., 23 juin 1989, *Vèque et autres, receveurs de la commune de Romainville* : **978, 983**.

C.E., Sect., 30 mars 1990, *Leca* : **126, 190, 648, 649**.

C.E., 14 mai 1990, *Société Alsthom* : **486**.

C.E., Sect., 19 octobre 1990, *Ingremeau* : **574**.

C.E., Sect., 8 février 1991, *Lemonnier* : **867**.

C.E., 4 mars 1991, *Société S.M.A.C. Acieroid* : **490**.

C.E., 27 septembre 1991, *Le Beux* : **216**.

C.E., 13 mars 1992, *Commune des Mureaux* : **183, 198**.

C.E., Avis, Sect., 22 juillet 1992, *Commune de Marcilly-sur-Marne* : **373**.

C.E., Sect., 22 juillet 1992, *Département du Var c/ Société Socea Balency* : **373**.

C.E., 31 juillet 1992, *Société Union-sucre* : **186, 445, 644**.

C.E., 20 mai 1994, *Gouelo* : **828, 881**.

C.E., Avis, 22 juillet 1994, *Préfet de la Région Nord-Pas de Calais et France Télécom* : **280**.

C.E., Sect., 26 janvier 1996, *Caisse primaire d'assurance maladie du Havre* : **883**.

C.E., 13 mars 1996, *Association régionale pour l'enseignement et la recherche technologique et scientifique en Champagne-Ardenne* : **963**.

C.E., 29 mai 1996, *Secrétaire d'Etat à la mer* : **258**.

C.E., avis, 10 juin 1996, *Préfet de la Côte d'Or* : **452**.

C.E., 10 octobre 1997, *ministre du Budget c/ Pantaléon* : **928**.

C.E., 25 novembre 1998, *Département de la Moselle* : **241**.

C.E. 15 mars 1999, *Voyer* : **940**.

C.E., 17 mars 1999, *Gouet* : **215, 967, 1020**.

C.E., 17 novembre 1999, *Giraud* : **442**.

C.E., 23 février 2000, *L'Hermitte* : **292**.

C.E., Ass., 27 octobre 2000, *Desvigne* : **978, 982**.

C.E., 8 décembre 2000, *ministre de l'Economie et des Finances c/ Kammerer* : **944, 975**.

C.E., 7 février 2001, *Thomas* : **288**.

C.E., 9 février 2001, *Société Westco Trading Corporation* : **383**.

C.E., 14 février 2001, *ministre de l'Economie et des Finances c/ S.A. Champagne Jeanmaire* : **608**.

C.E., 21 mars 2001, *Morel* : **944, 975**.

C.E., Ass., 11 juillet 2001, *Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles* : **143**.

C.E., 11 juillet 2001, *Syndicat Sud Travail* : **183**.

C.E., Ass., 26 octobre 2001, *Ternon* : **143, 232, 258, 259**.

C.E., 26 octobre 2001, *Société Darty* : **858**.

C.E., Ass., 30 novembre 2001, *ministre de la Défense c/ Diop* : **890**.

C.E., Ass., avis, 12 avril 2002, *Société Financière Labeyrie* : **707**.

C.E., Ass., 12 avril 2002, *Papon* : **593**.

C.E., 12 juillet 2002, *Leniau* : **936**.

C.E., 29 juillet 2002, *Griesmar* : **890**.

C.E., 2 octobre 2002, *Asparre* : **895**.

C.E., Sect., 6 novembre 2002, *Soulier* : **221-223, 231-232, 258-259**.

C.E., 6 novembre 2002, *Guisset* : **807**.

C.E., Sect., 29 novembre 2002, *Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille* : **250**.

C.E., Sect., 26 février 2003, *Nègre* : **236**.

C.E., Avis, 19 mars 2003, *Haddad et C.P.A.M. de Tourcoing* : **344**.

C.E., 3 avril 2003, *U.N.I.C.E.M.* : **198**.

C.E., Sect., 6 février 2004, *Hallal* : **999**.

C.E., avis contentieux, 3 mai 2004, *Fort* : **223, 225-227**.

C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres* : **143**.

C.E., 9 juin 2004, *Lefebvre* : **999**.

C.E., Sect., 25 juin 2004, *Société Philippe Filippini* : **880, 935**.

C.E., Ass., 8 juillet 2005, *Société Aluisse-Lonza-France* : **43, 120, 126, 148, 187, 190, 291, 300, 304, 306, 308, 321, 323-324, 415, 482, 490, 513, 533, 543, 545-546, 562, 812, 1031**.

C.E., 10 août 2005, *Sarteur* : **649, 659**.

C.E., 30 septembre 2005, *Cacheux* : **277**.

C.E., Sect., 18 novembre 2005, *Houlbreque* : **962**.

C.E., ordo. réf., 13 mars 2006, *F. Bayrou et Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France* : **168**.

C.E., Ass., 24 mars 2006, *K.P.M.G. et autres* : **143-144**.

C.E., 29 mars 2006, *Centre d'exploitation du livre français (C.E.L.F.)* : **260, 262**.

C.E., 10 juillet 2006, *Piguet* : **189-190**.

C.E., Sect., 27 octobre 2006, *Département du Morbihan* : **884**.

C.E., 27 novembre 2006, *Crampon* : **183**.

C.E., 21 mars 2007, *Garnier* : **962**.

C.E., 25 avril 2007, *ministre des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer c/ Hébert*

C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic travaux signalisation* : **940**.

C.E., 26 novembre 2007, *Société Les Travaux du midi* : **490**.

C.E., 19 décembre 2007, *Société Campenon-Bernard et autres* : **454**.

C.E., Sect., 21 décembre 2007, *Société Bretim* : **232**.

C.E., 21 décembre 2007, *Lipietz* : **579**.

C.E. 11 juillet 2008, *Jean-Marie et autres* : **821, 921**.

C.E., 7 août 2008, *Crédit coopératif* : **232**.

C.E., Sect., 31 décembre 2008, *Cavallo* : **220**.

C.E., Avis, 16 février 2009, *Hoffman-Glemane* : **593**.

C.E., 4 mars 2009, *Zaheg* : **890**.

C.E., Sect., 6 mars 2009, *Coulibaly* : **232, 258**.

C.E., 11 mai 2009, *Ville de Toulouse* : **855**.
 C.E., 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges* : **200, 962**.
 C.E., 31 juillet 2009, *Société Ulysse S.A.S.* : **829**.
 C.E., Sect., 12 octobre 2009, *Fontenille* : **226-227, 234**.
 C.E., Sect., 6 novembre 2009, *Société Prest'action* : **304, 974**.
 C.E., Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers* : **192, 450, 528, 532-533, 536, 540**.
 C.E., 2 mars 2010, *Dalongeville*, **470**.
 C.E., 23 avril 2010, *S.N.C. Kimberly Clark* : **183**.
 C.E., 31 mai 2010, *Communauté d'agglomération de Vichy-Val d'Allier* : **855**.
 C.E., 5 juillet 2010, *Chambre de commerce et de l'industrie de l'Indre* : **258**.
 C.E., Sect., 1^{er} octobre 2010, *Nadège T.* : **220**.
 C.E., 27 octobre 2010, *Georges* : **186, 855**.
 C.E., 30 mars 2011, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Diallo* : **151, 700, 804**.
 C.E., 13 juillet 2011, *O.N.I.A.M.* : **625, 630**.
 C.E., Sect., 9 décembre 2011, *Marcou* : **951**.
 C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony* : **867-870**.
 C.E., Sect., 8 février 2012, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat c/ Gastou et Deroy* : **944, 975**.
 C.E., avis, 9 mars 2012, *Commune de Mionay* : **588**.
 C.E., 4 avril 2012, *ministre du Budget et des Comptes publics c/ Goudy* : **636**.
 C.E., Sect., 16 avril 2012, *Meyer* : **869-870**.
 C.E., 15 novembre 2012, *Commune de Cavalaire-sur-Mer* : **951, 953**.
 C.E., Sect., Avis, 25 septembre 2013, *Saldon* : **288**.

Arrêts mentionnés au Recueil Lebon

C.E., 4 mars 1953, *Dupy* : **61**.
 C.E. 12 octobre 1960, *Commune de Pertuis* : **89, 820**.
 C.E., 13 juillet 1961, *Société des entreprises Monod* : **950**.
 C.E., 29 avril 1964, *Société Boutin* : **1020**.
 C.E., 10 avril 1974, *Société X.* : **957**.
 C.E., 5 juillet 1974, *Mme. X.* : **356**.
 C.E., 30 juin 1976, *Commune de Villard-Bonnot Isère* : **342, 801**.
 C.E., 1^{er} décembre 1982, *ministre du Budget c/ Autret* : **940**.
 C.E., 8 avril 1988, *Gourcerol* : **190, 374, 381**.
 C.E., 22 avril 1988, *Chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c/ Union aéronautique du Périgord* : **578**.
 C.E., 25 mai 1988, *Gautier* : **190, 381**.
 C.E., 27 mai 1988, *Brisse* : **13**.
 C.E., 16 novembre 1988, *ministre de l'Economie, des Finances et du Budget* : **828**.
 C.E., 28 juin 1989, *Campo* : **655, 835**.
 C.E., 14 juin 1991, *Aliquot* : **288**.
 C.E., 18 février 1994, *M. Georges X.* : **829**.
 C.E., 9 novembre 1994, *Société saumon Pierre Chevance* : **963**.
 C.E., 31 janvier 1996, *Laplaud* : **999**.
 C.E., 7 juillet 1997, *Papaseit* : **801**.
 C.E., 27 décembre 1997, *Mialon* : **990**.

C.E., 6 avril 1998, *Tirilly* : **190, 374, 381, 382.**

C.E., 29 juillet 1998, *Fédération générale des clercs de notaires* : **183.**

C.E., 31 janvier 2000, *Gonon* : **181, 807, 931.**

C.E., 9 février 2000, *S.A. Secap* : **873.**

C.E., 31 janvier 2001, *Commune de Frénouville* : **190, 375, 622.**

C.E., 9 mai 2001, *Entreprise personnelle de transport Freymuth* : **143.**

C.E., 4 décembre 2002, *La Rosa* : **241.**

C.E., 29 janvier 2003, *Bergerault* : **655.**

C.E., 25 juin 2003, *S.A. Dumez et compagnie* : **387.**

C.E., 7 avril 2004, *S.A. H.L.M. La Campinoise d'habitation c/ Région Ile de France* : **575.**

C.E., 19 mai 2004, *Penciolelli* : **604.**

C.E., 19 mai 2004, *Brouillard* : **942.**

C.E., 27 juin 2005, *Rougier* : **628, 829.**

C.E., Sect., 27 juillet 2005, *Mace* : **232.**

C.E., 5 octobre 2005, *Coquille* : **895.**

C.E., 10 octobre 2005, *Haudry* : **343, 884.**

C.E., 5 décembre 2005, *Tassius* : **151, 700, 828.**

C.E., 8 décembre 2005, *Société Sogéa* : **880.**

C.E., 22 février 2006, *Poplu* : **190, 445.**

C.E., 1^{er} mars 2006, *Centre hospitalier de Saulieu* : **343, 628.**

C.E., 3 avril 2006, *S.I.V.O.M. Amana* : **250.**

C.E., 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai* : **110, 190, 942, 1011.**

C.E., 13 juillet 2006, *Société des Etablissements Laget c/ Commune de Trets* : **622.**

C.E., 6 décembre 2006, *Balle c/ Caisse de dépôts et consignations* : **215, 1011.**

C.E., 11 décembre 2006, *Payri* : **225, 234.**

C.E., 10 janvier 2007, *Martinez* : **950.**

C.E., 28 mars 2007, *Société Hallumeca* : **967.**

C.E., 30 mai 2007, *Commune de Saint-Denis de la Réunion* : **936.**

C.E., 20 juin 2007, *Grégoire* : **1011.**

C.E., 20 juillet 2007, *A.N.P.E. c/ Clain* : **998.**

C.E., 26 juillet 2007, *Société Agostini N. et Compagnie* : **873.**

C.E., 28 novembre 2007, *Blanchet* : **618.**

C.E., 21 décembre 2007, *Genin* : **873.**

C.E., 11 janvier 2008, *Jusseau c/ France Télécom* : **246, 578.**

C.E., 26 mars 2008, *Chambre de commerce et d'industrie du Var et Commune de Hyères-les Palmiers* : **578.**

C.E., 11 avril 2008, *Chatelin* : **884.**

C.E., 7 mai 2008, *Paoletti* : **890, 895, 926.**

C.E., 26 septembre 2008, *Centre hospitalier de Flers* : **343.**

C.E., 19 décembre 2008, *S.A.R.L. Gallois Electricité industrielle* : **860.**

C.E., 27 avril 2009, *Dessignet* : **883.**

C.E., 17 juin 2009, *Syndicat inter-hospitalier de la Martinique* : **926.**

C.E., 9 juillet 2009, *ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, c/ Bouzerda* : **890.**

C.E., 24 juillet 2009, *Grandy* : **202.**

C.E., 24 juillet 2009, *C.H.U. de Caen* : **895.**

C.E., 7 septembre 2009, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Babliotte* : **874.**

C.E., 30 décembre 2009, *Simon* : **603.**

C.E., 8 février 2010, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte-d'Azur* : **108**.

C.E., 12 mars 2010, *Vatin* : **247, 250, 385, 467, 833**.

C.E., 26 mai 2010, *Birien* : **885**.

C.E., 5 juillet 2010, *ministre de l'intérieur c/ Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre* : **679**.

C.E., 7 juillet 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat c/ Doucet* : **383, 762**.

C.E., 27 juillet 2010, *Société Lactalis Industrie c/ O.N.I.L.A.I.T.* : **678**.

C.E., 20 octobre 2010, *Million* : **469, 470, 552**.

C.E., 15 novembre 2010, *Collet* : **349, 691**.

C.E., 25 novembre 2010, *Bachet* : **968**.

C.E., 10 décembre 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique c/ Société O.L.A.M.* : **867**.

C.E., 15 avril 2011, *S.N.C.F. c/ France Télécom* : **315**.

C.E., 1^{er} juin 2011, *Centre hospitalier Ariège-Couserans* : **801**.

C.E., 11 juillet 2011, *Sicnasi* : **1019**.

C.E., 30 décembre 2011, *M. A.* : **863**.

C.E., 8 février 2012, *ministre de la Défense* : **926**.

C.E., 13 février 2012, *ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Odermatt* : **803, 807**.

C.E., 24 avril 2012, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres* : **846**.

C.E., 31 mai 2012, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat* : **110**.

C.E., 20 juin 2012, *Sahali* : **604, 890**.

C.E., 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage* : **227, 234**.

C.E., 11 juillet 2012, *Macke* : **882**.

C.E., 27 juillet 2012, *Manseau* : **968**.

C.E., 11 octobre 2012, *Sgherri* : **200**.

C.E., 29 octobre 2012, *Société S.A.N.E.F.* : **519**.

C.E., 9 novembre 2011, *ministre de la Défense c/ Murat de Chasseloup-Laubat* : **15**.

C.E., 26 novembre 2012, *Pesce* : **625**.

C.E., 28 décembre 2012, *Jean-Louis C.* : **867**.

C.E., 6 février 2013, *Centre hospitalier de Châteauroux* : **846**.

C.E., 12 avril 2013, *M. A.* : **906**.

C.E., 17 mai 2013, *M. B.* : **873**.

C.E., 22 mai 2013, *Vatin* : **250, 804, 833, 909**,

C.E., 17 juillet 2013, *ministre du Budget, des Comptes public et de la Réforme de l'Etat c/ Société coopérative Bressor* : **151, 700, 706, 735, 743**.

C.E., 23 septembre 2013, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c/ B.* : **889**.

C.E., 1^{er} octobre 2013, *M. B. c/ Commune de Nice* : **828**.

Arrêts inédits au Recueil Lebon

C.E., 8 octobre 1975, *Société « Maine Côte d'argent »* : **13**.

C.E., 29 octobre 1975, *ministre des Postes et Télécommunications* : **360**.

C.E., 11 février 1976, *Union des assurances de Paris Urbaine incendie* : **932**.

C.E., 23 novembre 1979, *Société civile « Fréjus-Croisette »* : **881**.

C.E., 24 octobre 1984, *Société française des pétroles B.P.* : **313**.

C.E., 7 février 1986, *Giustinian* : **255**.

C.E., 15 octobre 1986, *Olivenstein* : **251, 467**.

C.E., 16 janvier 1987, *Commune de Levens Alpes-Maritimes* : **93, 932**.

C.E., 11 février 1987, *Société du Canal de Provence et de la région et d'aménagement de la région provençale* : **618**.

C.E., 18 novembre 1987, *S.C.I. Cannes Benefiat* : **380**.

C.E., 20 janvier 1988, *Département du Val-de-Marne* : **574**.

C.E., 22 avril 1988, *S.A. Hyères plage* : **592**.

C.E., 10 juillet 1989, *Société Shakoumisha* : **381**.

C.E., 8 novembre 1989, *S.C.I. Résidence du Château de Montjay* : **622**.

C.E., 22 novembre 1989, *Martin* : **283**.

C.E. 23 janvier 1991, *M. X.* : **181**.

C.E., 22 juillet 1994, *Blot* : **380**.

C.E., Sect. Fin., Avis, 30 avril 1996 : **835**.

C.E., 30 septembre 1996, *Legros* : **190**.

C.E., 17 janvier 1997, *Robert X. c/ ministre de la Défense* : **997**.

C.E., Avis, Sect. Fin., 13 février 2007 : **304, 974**.

C.E., 21 avril 1997, *Colombeau* : **359**.

C.E., 6 février 1998, *Centre hospitalier d'Aurillac* : **940**.

C.E., 13 novembre 1998, *Dexter* : **221**.

C.E., 7 février 2001, *M. X.* : **203**.

C.E., 6 juin 2001, *M. X.* : **183**.

C.E., 15 juin 2001, *Courbois* : **870**.

C.E., 22 juin 2001, *Brunet* : **592**.

C.E., 5 septembre 2001, *S.I.V.E.E.R. c/ Lachaise* : **221**.

C.C.E., 22 juin 2001, *Dandrau* : **108, 929**.

C.E., 14 janvier 2002, *Bernard X.* : **929**.

C.E., 6 décembre 2002, *Bachelierie-Pérez* : **108**.

C.E., 11 juin 2003, *Tricoire* : **255**.

C.E., 26 mars 2004, *Société Fauba France* : **835**.

C.E., 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Economie* : **605, 829, 890**.

C.E., 6 novembre 2006, *Quach Thai Hoa* : **835**.

C.E., 17 novembre 2006, *Giral* : **383**.

C.E., 15 décembre 2006, *Daniel A. c/ ministre de la Défense et ministre des Finances* : **999**.

C.E., 2 avril 2007, *M. A. c/ ministre de la Défense* : **997**.

C.E., 4 mai 2007, *ministre de la Défense c/ Fleury Blanchet* : **442**.

C.E., 6 juin 2007, *Pierre A.* : **863**.

C.E., 26 juillet 2007, *Jacques A.* : **288**.

C.E., 21 novembre 2007, *Patouillet de Desservillers* : **929**.

C.E., 7 décembre 2007, *Lesne* : **223**.

C.E., 5 mars 2008, *C.P.A.M. des Côtes d'Armor* : **343**.

C.E., 14 mai 2008, *ministre des Comptes publics, du Budget et de la Fonction publique* : **224**.

C.E., 12 décembre 2008, *Commune d'Ignaux* : **224**.

C.E., 29 décembre 2008, *Commune de Montpellier* : **448**.

C.E., 6 mars 2009, *Denis* : **807**.

C.E., 8 avril 2009, *C.N.R.S.* : **807**.

C.E., 31 juillet 2009, *S.A.S. Cargill France* : **700**.

C.E., 7 décembre 2009, *Michèle A.* : **605**.

C.E., 17 février 2010, *Patrick A.* : **256.**
 C.E., 29 mars 2010, *M. A.* : **288.**
 C.E., 8 juin 2010, *Sai* : **831.**
 C.E., 8 juin 2010, *Christian A.* : **383.**
 C.E., 28 juin 2010, *Hélène A.* : **226.**
 C.E., 23 juillet 2010, *M. A.* : **874.**
 C.E., 19 novembre 2010, *ministre de l'Education nationale* : **226.**
 C.E., 23 décembre 2010, *Nicole A. c/ Recteur de l'Académie Aix-Marseille* : **999, 1005.**
 C.E., 12 janvier 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales* : **226.**
 C.E., 11 mars 2011, *Réseau ferré de France* : **519.**
 C.E., 21 mars 2011, *Commune de Saint-Arnoult-en-Yvelines* : **250.**
 C.E., 28 novembre 2011, *ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative* : **226.**
 C.E., 28 novembre 2011, *Gilbert A.* : **890.**
 C.E., 16 décembre 2011, *ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche* : **226.**
 C.E., 20 décembre 2011, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique* : **189.**
 C.E., 7 mars 2012, *ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative* : **226.**
 C.E., 21 mars 2012, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales* : **680.**
 C.E., 11 avril 2012, *Mébarki* : **695, 822.**
 C.E., 9 mai 2012, *ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative* : **226.**
 C.E., 10 octobre 2012, *Voie navigables de France* : **313.**
 C.E., 17 mai 2013, *ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la réforme de l'État* : **190.**

Arrêts des cours administratives d'appel

Arrêts publiés au Recueil Lebon

C.A.A. Nancy, 28 novembre 1991, *Briend* : **828.**
 C.A.A. Nancy, 18 avril 1997, *Ville de Nice c/ S.C.I. 268 avenue de la Lanterne* : **375.**
 C.A.A. Bordeaux, 2 février 1998, *Consort U* : **932.**
 C.A.A. Paris, 22 avril 2004, *Société Bouygues et autres et S.N.C.F. et Société S.O.G.E.A.* : **454.**
 C.A.A. Douai, 14 décembre 2004, *Service départemental d'incendie et de secours de l'Eure* : **199.**
 C.A.A. Bordeaux, 27 mars 2007, *S.N.C.F.* : **579.**

Arrêts mentionnés au Recueil Lebon

C.A.A. Lyon, 30 novembre 1989, *Alexandre* : **374.**
 C.A.A. Nancy, 23 juillet 1991, *Association "Villages d'enfants S.O.S. de France" c/ Département du Nord* : **445, 510.**
 C.A.A. Lyon, 30 décembre 1992, *Blazy* : **260.**
 C.A.A. Paris, 4 mars 1993, *Tirilly* : **374.**
 C.A.A. Paris, 20 avril 1993, *Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau c/ Syndicat de copropriété Les Nouveaux Horizons* : **580.**
 C.A.A. Paris, 25 avril 1996, *Société France 5* : **926.**
 C.A.A. Paris, 29 janvier 1998, *Rajemison* : **110, 603, 890.**
 C.A.A. Marseille, 1^{er} juillet 1999, *Colombeau* : **359.**

C.A.A. Marseille, 3 avril 2001, *Commune d'Aubagne* : **946**.
C.A.A. Marseille, 26 juin 2003, *Compagnie générale de stationnement c/ Commune de Toulon* : **889**.
C.A.A. Nantes, 13 mai 2004, *Cousin c/ Centre hospitalier de Coutances* : **884**.
C.A.A. Versailles, 12 avril 2005, *S.A. Novatec* : **608**.
C.A.A. Versailles, 7 juin 2005, *Société S.M.A.C. Acéroïde* : **962**.

Arrêts inédits au Recueil Lebon

C.A.A. Nantes, 28 novembre 1991, *Société S.A.C.E.R.* : **457**.
C.A.A. Nancy, 14 octobre 1993, *Jean X.* : **1018**.
C.A.A. Nancy, 27 janvier 1994, *Neuts* : **382**.
C.A.A. Lyon, 17 mai 1994, *Musso* : **241, 467**.
C.A.A. Paris, 27 septembre 1994, *Société Citroën* : **575**.
C.A.A. Lyon, 22 février 1996, *Robin-Sclavon* : **241**.
C.A.A. Lyon, 3 avril 1998, *Pocheron* : **241**.
C.A.A. Nancy, 21 janvier 1999, *Jean-Marie X.* : **382**.
C.A.A. Paris, 8 avril 1999, *Kouioumdjan* : **820**.
C.A.A. Nantes, 20 juin 2000, *Denise Y. c/ Centre hospitalier de Salon de Provence* : **585**.
C.A.A. Douai, 22 novembre 2000, *Stanislawa X.* : **382**.
C.A.A. Lyon, 4 décembre 2000, *Vignal* : **241**.
C.A.A. Paris, 21 février 2002, *ministre de l'Intérieur c/ Air France* : **284**.
C.A.A. Lyon, 7 mars 2002, *Société S.I.L.I.M. Environnement* : **569**.
C.A.A. Douai, 5 juin 2002, *Claude X.* : **446**.
C.A.A. Paris, 7 février 2003, *ministre de l'Intérieur* : **927**.
C.A.A. Paris, 18 mars 2004, *ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement* : **402**.
C.A.A. Marseille, 17 janvier 2005, *Robert X. c/ Association syndicale autorisée des arrosants d'Eyguières* : **447**.
C.A.A. Nancy, 24 février 2005, *Société des autoroutes Paris Rhin-Rhône* : **618**.
C.A.A. Versailles, 19 mars 2005, *S.A.R.L. La Bannière c/ Pruney-le-Temple* : **622**.
C.A.A. Bordeaux, 21 avril 2005, *Roger X.* : **996**.
C.A.A. Douai, 26 mai 2005, *Jacques X. c/ Région Picardie* : **575**.
C.A.A. Bordeaux, 14 février 2006, *Doucède* : **482**.
C.A.A. Marseille, 7 mars 2006, *M. X. c/ ministre de la Justice* : **999**.
C.A.A. Marseille, 10 avril 2006, *Etablissement Laurent* : **190**.
C.A.A. Marseille, 6 juin 2006, *ministre de la Défense* : **447**.
C.A.A. Versailles, 13 juin 2006, *Communes de Sannois* : **452**.
C.A.A. Bordeaux 27 juin 2006, *S.A.R.L. Sogetra* : **454**.
C.A.A. Bordeaux 27 juin 2006, *S.C.I. Izon-Libourne* : **454**.
C.A.A. Paris, 27 juin 2006, *Georges X.* : **593**.
C.A.A. Douai, 8 février 2007, *Société SFDI-Laboratoire Melgad* : **482**.
C.A.A. Marseille, 21 février 2007, *Commune de Carqueiranne* : **644**.
C.A.A. Versailles, 22 février 2007, *Commune de Feucherolles* : **996**.
C.A.A. Paris, 27 février 2007, *S.N.C.F.* : **454**.
C.A.A. Marseille, 15 mars 2007, *M. X. c/ Commune de Grabels* : **622**.
C.A.A. Paris, 17 avril 2007, *S.N.C.F.* : **454**.
C.A.A. Nancy, 14 juin 2007, *Société U.P.C. France* : **453**.
C.A.A. Paris, 28 juin 2007, *Jaegle* : **517**.
C.A.A. Bordeaux, 4 décembre 2007, *Pellegrino* : **593**.

C.A.A. Versailles, 22 janvier 2008, *Jean-Luc X.* : **1019.**

C.A.A. Paris, 18 avril 2008, *Gaz de France* : **1019.**

C.A.A. Marseille, 13 mai 2008, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte d'Azur* : **183.**

C.A.A. Versailles, 9 juin 2008, *Célimène* : **151, 181, 445, 700.**

C.A.A. Bordeaux, 3 juillet 2008, *Société Parinet* : **190, 1019.**

C.A.A. Marseille, 6 novembre 2008, *S.A.R.L. X-Grasse* : **519.**

C.A.A. Paris, 27 novembre 2008, *Wagner* : **280.**

C.A.A. Nancy, 4 décembre 2008, *Georgette X.* : **593.**

C.A.A. Paris, 11 mai 2009, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres* : **846.**

C.A.A. Bordeaux, 9 juin 2009, *Commune de Vignec* : **192, 479.**

C.A.A. Nancy, 18 juin 2009, *Commune de Maizières-Lès-Metz* : **454.**

C.A.A. Versailles, 25 juin 2009, *Commune d'Enghien-les-Bains* : **650.**

C.A.A. Paris, 16 octobre 2009, *Robert A.* : **999, 1019.**

C.A.A. Lyon, 20 octobre 2009, *Bauny* : **829.**

C.A.A. Lyon, 22 octobre 2009, *Société Prodith* : **192, 479, 533.**

C.A.A. Bordeaux, 26 novembre 2009, *C.H.U. de Limoges c/ Royer* : **820.**

C.A.A. Marseille, 11 janvier 2010, *Amparo A.* : **402, 941.**

C.A.A. Paris, 1^{er} février 2010, *Barkat* : **93.**

C.A.A. Versailles, 11 mars 2010, *ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat* : **216.**

C.A.A. Nantes, 17 mai 2010, *Danièle X.* : **605.**

C.A.A. Paris, 2 juillet 2010, *S.A. de Gestion immobilière* : **452, 477.**

C.A.A. Nancy, 5 juillet 2010, *S.T.E.F. à Francis et Paulette c/ O.N.I.O.L.* : **447.**

C.A.A. Nantes, 22 octobre 2010, *Ville de Quimper* : **452.**

C.A.A. Bordeaux, 8 février 2011, *Urcudoy* : **820.**

C.A.A. Marseille, 14 février 2011, *Commune de Remoulins* : **448.**

C.A.A. Versailles, 24 mars 2011, *Société Bérim* : **457.**

C.A.A. Paris, 28 mars 2011, *Jabri* : **820.**

C.A.A. Lyon, 29 mars 2011, *Bernard A.* : **516.**

C.A.A. Bordeaux, 4 avril 2011, *Société Siemens Health Services* : **552.**

C.A.A. Nantes, 15 avril 2011, *Société G.B.T. Construction* : **558.**

C.A.A. Bordeaux, 3 mai 2011, *M. X. c/ Département du Tarn-et-Garonne* : **929.**

C.A.A. Lyon, 7 juillet 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise* : **410, 469, 552.**

C.A.A. Lyon, 7 juillet 2011, *Société Urbalpes* : **884.**

C.A.A. Lyon, Plén., 12 juillet 2011, *Société Coopérative Bressor* : **704.**

C.A.A. Lyon, 22 septembre 2011, *Centre hospitalier de Semur-en-auxois* : **343.**

C.A.A. Nancy, 13 octobre 2011, *Chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute-Marne* : **343, 809.**

C.A.A. Marseille, 3 novembre 2011, *Mme C. A.* : **516.**

C.A.A. Douai, 29 novembre 2011, *Vatin* : **833.**

C.A.A. Marseille, 29 novembre 2011, *Frédéric A.* : **516.**

C.A.A. Nantes, 9 décembre 2011, *Gaudin* : **256.**

C.A.A. Marseille, 13 décembre 2011, *Rodica P. c/ Commune de Roquebrune-Cap-Martin* : **295.**

C.A.A. Bordeaux, 5 janvier 2012, *ministre de l'Équipement et ministre des Finances c/ M. X.* : **999.**

C.A.A. Lyon, 10 janvier 2012, *Rachid A.* : **516.**

C.A.A. Paris, 23 janvier 2012, *Société Beuralia* : **336, 680.**

C.A.A. Bordeaux, 23 février 2012, *Société Soufflet Atlantique* : **598.**

C.A.A. Lyon, 6 mars 2012, *La Poste* : **295.**

C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *Bernard A.* : **226.**
C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *Gisèle A.* : **516.**
C.A.A. Marseille, 20 mars 2012, *M. A. c/ La Poste* : **578.**
C.A.A. Nancy, 5 avril 2012, *Société des Carburants Soufflet* : **704.**
C.A.A. Marseille, 17 avril 2012, *Robert A.* : **999.**
C.A.A. Nancy, 10 mai 2012, *Société Maximo* : **704.**
C.A.A. Marseille, 4 octobre 2012, *Commune de Saint-Cyr sur Mer* : **932.**
C.A.A. Paris, 27 novembre 2012, *Willis* : **881.**
C.A.A. Paris, 27 novembre 2012, *Mébarki* : **822.**
C.A.A. Nantes, 7 décembre 2012, *Société Systra* : **490.**
C.A.A. Douai, 31 décembre 2012, *Jean A.* : **295.**
C.A.A. Nantes, 25 janvier 2013, *Commune de Plouézec* : **490.**
C.A.A. Marseille, 29 janvier 2013, *Mme G. c/ C.A.T. Foyer Louis Philibert* : **295.**
C.A.A. Douai, 7 février 2013, *Société Canela Petit Fay Beurre* : **366, 680.**
C.A.A. Douai, 11 avril 2013, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer* : **366.**
C.A.A. Douai, 30 mai 2013, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer* : **366.**
C.A.A. Douai, 4 juin 2013, *S.A.S. Soufflet Alimentaire* : **705.**
C.A.A. Marseille, 4 juin 2013, *Société U Centrale Régionale Sud* : **705.**
C.A.A. Marseille, 13 juin 2013, *Société Beterem Ingénierie* : **558.**

Jugements des tribunaux administratifs

T.A. Caen, 7 octobre 1980, *Leguillasse* : **820.**
T.A. Lille, 27 mai 1997, *Eloidin* : **519, 780.**
T.A. Paris, 17 décembre 1998, *S.N.C.F. c/ Sté Dumez TP et autres* : **453.**
T.A. Rennes, 4 novembre 2004, *Breton* : **831.**
T.A. Versailles, 8 avril 2005, *Delaunay* : **700.**
T.A. Montpellier, 25 janvier 2006, *Alain S. c/ ministre de la Défense* : **295.**
T.A. Toulouse, 6 juin 2006, *Lipietz* : **579.**
T.A. Besançon, 10 avril 2007, *Alexandroff* : **593.**
T.A. Caen, 25 mars 2008, *Société Corebat c/ Commune de Pontorson* : **106.**
T.A. Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard* : **205.**
T.A. Nancy, 19 avril 2011, *Louis* : **256.**
T.A. Cergy-Pointoise, 8 décembre 2011, *Raphanel* : **884.**
T.A. Amiens, 9 octobre 2012, *Office public de l'habitat en Somme* : **458.**

Arrêts de la Cour de cassation

Arrêts publiés au Bulletin de la Cour de cassation

C. cass., civ., 21 octobre 1908 : **505.**
C. cass., civ., 23 juillet 1934 : **859.**
C. cass., 21 janvier 1935 : **171.**
C. cass., civ., 4 décembre 1944 : **171.**
C. cass., 1^{ère} civ., 10 juin 1964 : **474.**
C. cass., 3^{ème} civ., 24 octobre 1968, *Renard et Dumuret* : **489.**

C. cass., 3^{ème} civ., 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ S.C.I. de la Madeleine* : **339, 371.**

C. cass., 3^{ème} civ., 6 mars 1973, *Mouradian* : **371.**

C. cass., 1^{ère} civ., 28 novembre 1973 : **379.**

C. cass., 2^{ème} civ., 18 février 1976, *Agent judiciaire du Trésor c/ Ali Abbés Ali* : **933.**

C. cass., 1^{ère} civ., 18 juillet 1979 : **256.**

C. cass., 2^{ème} civ., 11 juin 1980, *Zapta* : **629.**

C. cass., 1^{ère} civ., 18 juin 1980, *C.P.A.M. c/ Rode* : **242, 467.**

C. cass., com., 24 novembre 1981, *Lagorce* : **649.**

C. cass., 2^{ème} civ., 21 avril 1982, *Agent judiciaire du Trésor public c/ Guen* : **591.**

C. cass., com., 10 mai 1982, *Syndicat intercommunal de la vallée de Cojeul* : **649.**

C. cass., 1^{ère} civ., 27 septembre 1983 : **339.**

C. cass., 2^{ème} civ., 23 avril 1986, *Ville de Montbéliard c/ Royer* : **108, 933.**

C. cass., com., 6 mai 1986, *Commune de La Motte Fanjas* : **649.**

C. cass., com., 26 avril 1988, *O.P.H.L.M., Châlons-sur-Marne* : **649.**

C. cass., com., 11 juillet 1988, *Société Crépin* : **666.**

C. cass., com., 29 mars 1989, *Société Scierie Paul Julien c/ Commune de Beaufort-sur-Doron* : **649.**

C. cass., com., 10 juillet 1989, *Société Dusolier et la société 14 Express* : **780.**

C. cass., com., 7 novembre 1989 : **610, 666.**

C. cass., soc., 4 janvier 1990 : **470.**

C. cass., soc., 7 mars 1990 : **470.**

C. cass., 2^{ème} civ., 17 octobre 1990, *Spohn* : **629.**

C. cass., soc., 25 octobre 1990 : **470.**

C. cass., soc., 11 avril 1991 : **171.**

C. cass., com., 22 octobre 1991, *Champagne* : **382.**

C. cass., soc., 9 février 1995, *U.R.S.S.A.F.* : **614.**

C. cass., 1^{ère} civ., 19 décembre 1995 : **474.**

C. cass., 2^{ème} civ., 31 janvier 1996 : **629.**

C. cass., soc., 17 octobre 1996 : **254.**

C. cass., 1^{ère} civ., 3 mars 1998, *Compagnie Aig Europe* : **896.**

C. cass., 1^{ère} civ., 16 juillet 1998 : **476.**

C. cass., 1^{ère} civ., 1^{er} décembre 1998 : **171, 476.**

C. cass., soc., 12 janvier 1999, *Preuilh c/ Caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment* : **242, 467.**

C. cass., 1^{ère} civ., 16 février 1999, *Administration des Postes et Télécommunication* : **598.**

C. cass., com. 6 avril 1999, *Société Ricard* : **608.**

C. cass., com., 13 avril 1999 : **830.**

C. cass., 1^{ère} civ., 6 juillet 1999, *Centre communal d'action sociale foyer de la ville de Morez* : **598.**

C. cass., 1^{ère} civ., 9 novembre 1999 : **171, 476.**

C. cass., 3^{ème} civ., 27 juin 2001, *S.C.I. Mont Chalats, S.M.A.B.T.P. et G.A.N.I* : **490.**

C. cass., Ass. Plén., 6 juillet 2001, *Préfet de la région Ile de France* : **342, 591, 948.**

C. cass., 3^{ème} civ., 7 novembre 2001, *Pedemonte c/ Commune de Roquebillière* : **597.**

C. cass., soc., 22 novembre 2001, *U.R.S.S.A.F.* : **379.**

C. cass., 1^{ère} civ., 12 février 2002 : **339.**

C. cass., Mixte, 12 avril 2002, *S.C.I. du 32 rue de la Seine* : **242.**

C. cass., 1^{ère} civ., 23 juillet 2003 : **597.**

C. cass., 2^{ème} civ., 16 décembre 2003 : **242.**

C. cass., crim., 4 février 2004, *Ville Roubaix* : **15.**

C. cass., 1^{ère} civ., 5 mai 2004 : **379**.
 C. cass., com., 17 mai 2004 : **637**.
 C. cass., soc., 23 juin 2004, *C.M.S.A. du Tarn-et-Garonne c/ Simon* : **242**.
 C. Cass., 2^{ème} civ., 8 juillet 2004 : **386**.
 C. cass., soc., 15 mars 2005 : **516**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 21 février 2006 : **242**.
 C. cass., Ass. Plén., 7 avril 2006 : **204**.
 C. cass., Ass. Plén., 21 décembre 2006, *S.A.L.P.* : **386**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 13 février 2007 : **476**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 25 avril 2007 : **171, 176**.
 C. cass., com., 30 mai 2007 : **474**.
 C. cass., 2^{ème} civ., 12 juillet 2007 : **830**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 19 mars 2008, *Communauté de communes Cœur d'Ostrevent* : **592**.
 C. cass., 2^{ème} civ., 5 juin 2008 : **830**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 13 novembre 2008 : **379**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 10 décembre 2008, *Société française de production et création audiovisuelles* : **519**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 21 janvier 2009, *Société Immobilière « Les Buissonnet » et Société Omnium de Gestion Immobilière de l'Ile-de-France* : **379**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 4 mars 2009 : **474**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 20 mai 2009 : **476**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 9 juillet 2009 : **808**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 17 juin 2010 : **475**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 19 janvier 2011, *Commune de Saint-Paul* : **108, 933**.
 C. cass., Ass. Plén., 20 mai 2011 : **361**.
 C. cass., 2^{ème} civ., 12 octobre 2011 : **185**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 12 octobre 2011 : **150**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 16 mai 2012 : **694**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 16 janvier 2013, *Société L'Allexoise c/ Commune de Portes-lès-Valence* : **528**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 24 avril 2013, *Communes de Sancoins c/ Société Les Fils de Madame Géraud* : **528**.

Arrêts non publiés au Bulletin de la Cour de cassation

C. cass., com., 13 décembre 1984, *Cambon* : **669**.
 C. cass., soc., 28 mars 1996, *U.R.S.S.A.F.* : **614**.
 C. cass., 3^{ème} civ., 17 mars 1999, *Commune de Lamentin c/ Sodem* : **579**.
 C. cass., com., 29 janvier 2002, *Société Laboratoire Hygiène et Diététique* : **608**.
 C. cass., 1^{ère} civ., 9 décembre 2010, *Centre hospitalier privé Clinique Beauregard* : **343**.

Arrêts des cours d'appel

C.A. Versailles, 10 juillet 2002, *Commune de Puteaux c/ S.A. du C.N.I.T.* : **314**.
 C.A. Paris, 8 juin 2004, *Schaechter* : **579**.
 C.A. Paris, 14 septembre 2007, *Gilles X. c/ Commune de Saint Aubin de Médoc et centre hospitalier Charles Perrens* : **625**.
 C.A. Versailles, 14 janvier 2010, *Maillard* : **243**.
 C.A. Paris, 22 février 2011, *Commune de Cachan* : **597**.

Décisions du Tribunal des conflits

- T.C., 8 février 1873, *Blanco* : **26, 55, 550**.
T.C., 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just* : **185**.
T.C., 12 juillet 1945, *Société des docks frigorifiques du Havre* : **961**.
T.C., 7 décembre 1950, *Count c/ ministre des Anciens combattants* : **621**.
T.C., 10 juillet 1956, *Société Bourgogne-Bois* : **644**.
T.C., 6 juillet 1957, *Préfet de la Seine c/ Saiac* : **91, 938**.
T.C., 19 janvier 1976, *Trésor public c/ Deschamps et Caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain* : **342**.
T.C., 21 janvier 1985, *Préfet, commissaire de la République de la région de Lorraine et de la Moselle* : **342, 591**.
T.C., 12 janvier 1987, *Launay* : **966**.
T.C., 24 février 1992, *Couach* : **14**.
T.C., 14 février 2000, *G.I.P. « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés »* : **583**.
T.C., 17 octobre 2011, *S.C.E.A. du Chéneau* : **528**.

Décisions du Conseil Constitutionnel

- Décision n°80-126 D.C. du 30 décembre 1980, *Loi de finances pour 1981* : **345, 346**.
Décision n°82-155 D.C. du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982* : **346**.
Décision n°83-164 D.C. du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1983* : **656**.
Décision n°84-184 D.C. du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985* : **345, 656**.
Décision n°85-198 D.C. du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle* : **802**.
Décision n°86-223 D.C. du 29 décembre 1986, *Loi de finances rectificative pour 1986* : **348**.
Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux du Conseil de la concurrence* : **998**.
Décision n° 88-250 D.C. du 29 décembre 1988, *Loi de finances rectificative pour 1988* : **347**.
Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* : **284**.
Décision n° 89-260 D.C. du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier* : **284**.
Décision n°91-298 D.C. du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* : **348**.
Décision n°97-181 L. du 16 décembre 1997, *Nature juridique d'une disposition dont l'objet est de désigner l'autorité administrative compétente pour relever un créancier de la prescription quadriennale* : **927**.
Décision n°2010-01 Q.P.C. 28 mai 2010, *Khedidja et Mokhtar* : **890**.
Décision n°2011-199 Q.P.C. du 25 novembre 2011, *Gourmelon* : **289, 349**.
Décision n°2012-256 Q.P.C., 18 juin 2012, *Mébarki* : **695, 732, 822**.

Arrêts de la Cour des comptes

- C. comptes, 8 mars 1937, *David Chaussé, receveur spécial de la commune de Bordeaux* : **979**.
C. comptes, 20 décembre 1940, *Commune de Libourne* : **979**.
C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier, receveur Commune de Valentigney* : **944, 975**.

C. comptes, 27 février 1964, *Dupuis, Commune d'Igny-le-Jard* : **982**.
 C. comptes, 30 avril et 12 juin 1969, *Pejeux et Proust, Centre hospitalier de Courbevoie* : **982**.
 C. comptes, 11 juin 1970, *Hospice de Torigni-sur-Vire* : **979**.
 C. comptes, 28 juin et 5 juillet 1979, *Verny, Receveur général des finances de Paris* : **982**.
 C. comptes, 3 mars 1982, *Robert-Ernest, Lycée d'Etat de Quesnoy* : **982**.
 C. comptes, 2 décembre 1987, *Receveurs des impôts de Paris-Ouest* : **982**.
 C. comptes, 23 octobre 1989, *Goussard* : **976, 982**.
 C. comptes, 31 janvier 1991, *Receveurs des impôts Oise c/ R.P. Senlis* : **976, 982**.
 C. comptes, 19 décembre 1991, *Sérougne, receveur du BAS de Paris* : **982**.
 C. comptes, 24 avril 1992, *Receveurs des impôts du Finistère* : **983**.
 C. comptes, 20 janvier 2000, *Bedoucha, receveur des impôts de la Seine-Saint-Denis* : **982**.
 C. comptes, 17 octobre 2001, *Centre hospitalier de Niort* : **983**.
 C. comptes, 24 juin 2004, *Commune Tende* : **979, 983**.
 C. comptes, 19 juillet 2007, *Trésorier-payeur général de la Réunion* : **979**.
 C. comptes, 1^{er} février 2011, *Trésorier-payeur général du Loiret* : **982**.

Arrêts de la Cour d'arbitrage / Cour constitutionnelle de Belgique

Cour d'arbitrage, 15 mai 1996 : **686**
 Cour d'arbitrage, 17 décembre 1997 : **686**
 Cour d'arbitrage, 21 juin 2001 : **686**
 Cour constitutionnelle belge, 4 juin 2009 : **686**

Arrêts de la Cour de justice des communautés européennes / Cour de justice de l'Union européenne et du Tribunal de première instance des communautés européennes

C.J.C.E., 22 mars 1961, *S.N.U.P.A.T. c/ Haute Autorité C.E.C.A.* : **142**.
 C.J.C.E., 6 février 1962, *Bosch* : **142**.
 C.J.C.E., 9 juillet 1969, *Portelange c/ Smith Corona Marchant international* : **142**.
 C.J.C.E., 14 juillet 1972, *Azendia Colori Nazionali c/ Commission* : **142**.
 C.J.C.E., 16 décembre 1976, *Rewe et Comet* : **668**.
 C.J.C.E., 2 février 1989, *Commission c/ Allemagne* : **259**.
 C.J.C.E., 29 juin 1989, *Delville* : **669**.
 C.J.C.E., 21 novembre 1991, *F.N.C.E. Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* : **259**.
 C.J.C.E., 2 juin 1994, *de Compte c/ Parlement* : **293**.
 C.J.C.E. 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz* : **259**.
 C.J.C.E., 9 février 1999, *Dilexport S.R.L. c/ Amministrazione delle Finanze dello Stato* : **669**.
 C.J.C.E., 28 novembre 2000, *S.A. Roquette Frères* : **669**.
 C.J.C.E., 5 octobre 2006, *Transalpine Öellitung in Öesterich* : **262**.
 C.J.C.E., 12 février 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)* : **260-261**.
 C.J.U.E., 29 janvier 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas* : **677, 679**.
 C.J.U.E., 15 avril 2010, *Barth*, **669**.
 C.J.U.E., 5 mai 2011, *Ze Fu Fleischhandel GmbH et Vion Trading GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas* : **679**.

C.J.U.E., 21 décembre 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* : **680**.

T.P.I.C.E., 15 septembre 1998, *Breda Fucine et E.F.I.M. c/ Commission* : **261**.

T.P.I.C.E., 19 juin 2003, *Voigt c/ B.C.E.* : **293**.

Arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme

Cour E.D.H., 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique* : **142**.

Cour E.D.H., 10 février 1983, *Albert et Le Comte* : **292**.

Cour E.D.H., 16 décembre 1992, *Geouffre de la Pradelle c/ France* : **717**.

Cour E.D.H., 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c/ Royaume-Uni* : **151, 292**.

Cour E.D.H., 16 avril 2002, *Ouendeno c/ France* : **292**.

Cour E.D.H., Grande Chambre, 16 avril 2002, *S.A. Dangeville c/ France* : **673**.

Cour E.D.H., 8 juillet 2004, *Vo c/ France* : **150, 292, 699**.

Cour E.D.H., Grande chambre, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c/ Turquie* ; **319**.

Cour E.D.H., 25 janvier 2007, *A.O.N. Conseil et Courtages c/ France* : **673**.

Cour E.D.H., Grande chambre, 19 avril 2007, *Eskelinen c/ Finlande* : **292**.

Cour E.D.H., 30 août 2007, *J.A. Pye (oxford) Ltd c/ Royaume Uni* : **150**.

Cour E.D.H., 2 janvier 2009, *Atanasova c/ Hongrie* : **292**.

Cour E.D.H., 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce* : **150, 701, 703**.

Cour E.D.H., 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce* : **150, 703, 704, 708**.

Cour E.D.H., 7 juillet 2009, *Stagno c/ Belgique* : **823, 911**.

Cour E.D.H., 29 mars 2010, *Triboulet-Brosset contre France* : **319**.

Cour E.D.H., Grande Chambre, 29 mars 2010, *Depalle c/ France* : **319**.

Cour E.D.H., 28 octobre 2010, *Karapanagiotou c/ Grèce* : **703**.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	9
ABREVIATIONS	11
INTRODUCTION	17
§ 1 – Objet de l'étude : la prescription extinctive	20
A. La place limitée de la prescription acquisitive en droit public	20
1. La dissociation de la prescription extinctive et de la prescription acquisitive dans le Code civil	20
2. Le renforcement de la distinction en droit public : la limitation de la prescription acquisitive	23
B. La place déconsidérée de la prescription extinctive en droit public	28
1. Le développement de la prescription extinctive en droit public	28
a) Les raisons du silence doctrinal	28
b) La prolifération des prescriptions extinctives	33
2. La définition de la prescription extinctive	36
§ 2 – Domaine de l'étude : les obligations en droit public	39
A. Les obligations des personnes publiques	39
B. La définition retenue du droit public interne	47
§ 3 – Méthode et objectifs de l'étude	49
A. La méthode employée	49
B. Les objectifs poursuivis	51
PARTIE 1 – L'IDENTIFICATION DE LA PRESCRIPTION EXTINGTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC	55
TITRE I – LA NOTION DE PRESCRIPTION EXTINGTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC	57
<i>Chapitre 1 – Le fondement de la prescription extinctive</i>	59
Section 1 – L'absence de fondement spécifique de la prescription extinctive en droit public	59
§ 1 – Les origines historiques de la prescription : les déchéances budgétaires	60
A. Les raisons du recours aux déchéances	61
1. Le système des déchéances périodiques	61

2.	L'avènement de déchéances fixes _____	63
B.	Les manifestations du fondement budgétaire des déchéances _____	70
1.	Le cours du délai des déchéances _____	71
2.	L'opposition de la déchéance _____	72
§ 2 –	La disparition du fondement budgétaire _____	73
A.	Les raisons de la disparition du fondement budgétaire _____	74
B.	La traduction partielle de la disparition du fondement budgétaire _____	76
1.	La transformation inachevée de la déchéance quadriennale _____	77
a)	Les avancées réalisées par la jurisprudence administrative _____	77
b)	L'intervention législative : la loi du 31 décembre 1968 _____	78
2.	La transformation discrète des déchéances des pensions _____	81
Section 2 –	Le fondement unique de la prescription extinctive _____	82
§ 1 –	L'insuffisance des fondements classiques _____	83
A.	L'insuffisance des fondements subjectifs relatifs à la situation des parties _____	83
1.	La sanction du créancier négligent _____	83
a)	La sanction du créancier de l'administration _____	84
b)	La sanction de l'administration créancière _____	85
2.	La protection du débiteur _____	86
B.	L'insuffisance des fondements objectifs relatifs au rôle probatoire de la prescription _____	88
1.	La présomption de paiement _____	89
2.	La lutte contre le dépérissement des preuves _____	90
§ 2 –	Le fondement moderne de la prescription _____	91
A.	La prescription extinctive fondée sur la sécurité juridique _____	92
1.	L'essor de la sécurité juridique en droit public _____	92
2.	La portée du principe de sécurité juridique en droit public. _____	97
a)	La prescription, garantie de la prévisibilité _____	97
b)	La prescription, garantie de la stabilité juridique _____	98
B.	La prescription extinctive et l'exécution des obligations publiques _____	103
1.	Le devoir d'exécuter les obligations, un impératif renforcé en droit public _____	103
2.	La conciliation de l'exécution des obligations et de la prescription extinctive _____	105

<i>Chapitre 2 – L’objet de la prescription extinctive</i>	107
Section 1 – La distinction entre le délai de prescription et le délai de recours	107
§ 1 – La possibilité de la distinction	109
A. L’état de la controverse relative à l’objet de la prescription en droit privé	109
1. La thèse processualiste	110
2. La thèse substantialiste	115
a) L’approche substantialiste radicale	115
b) L’approche substantialiste classique	116
B. L’état des questions relatives à l’objet de la prescription en droit public	118
1. La possibilité d’une théorie de l’action en droit public	119
2. L’utilité d’une théorie de l’action en droit public : la mise à jour de la nature substantialiste de la prescription	121
a) Le rejet de l’analyse processualiste	122
b) L’adoption de la thèse substantialiste atténuée : l’extinction limitée à l’exigibilité de l’obligation	129
§ 2 – Les conséquences de la distinction	133
A. La différence de traitement de l’écoulement des délais	134
1. Le cours normal des délais	134
a) Les exigences de forme nécessaires pour faire courir les délais	134
b) Les règles de computation des délais	136
2. La modification du cours des délais	139
B. La différence de traitement des délais écoulés	141
1. La renonciation aux délais écoulés	141
2. L’opposition des délais écoulés	142
Section 2 – La distinction entre le délai de prescription et le délai de retrait	144
§ 1 – L’éviction originelle du délai de prescription par le délai de retrait	145
A. L’évolution de la notion d’acte administratif pécuniaire créateur de droits	145
1. L’extension progressive du champ d’application de la mesure pécuniaire créatrice de droits	146
2. La limitation incertaine du champ d’application de la mesure pécuniaire créatrice de droits	149
B. La complexité du régime des actes pécuniaires créateurs de droits	152

§ 2 – La substitution actuelle du délai de prescription au délai de retrait _____	156
A. L'exemple des trop-perçus de rémunération des agents publics _____	157
1. La prescription applicable à l'ensemble des restitutions des trop-perçus versés aux agents publics _____	157
a) L'application de la prescription originellement limitée aux obligations quasi-contractuelles nées d'un acte pécuniaire non créateur de droits ____	158
b) L'application de la prescription désormais étendue aux obligations quasi-contractuelles nées d'un acte créateur de droits _____	164
2. L'atténuation de la non-acquisition de la prescription par l'engagement de la responsabilité de l'administration _____	167
B. L'exemple des aides d'Etat contraires au droit de l'Union européenne __	169
TITRE II – LE CHAMP D'APPLICATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC _____	177
<i>Chapitre 1 – Le champ d'application matériel de la prescription extinctive</i> _____	179
Section 1 – L'absence d'influence de l'imprescriptibilité du pouvoir administratif sur les obligations _____	179
§ 1 – Le recul de l'imprescriptibilité du pouvoir de répression administrative __	180
A. La répression administrative juridictionnalisée _____	181
B. La répression administrative _____	185
1. La répression administrative à l'égard des administrés _____	185
2. La répression administrative à l'égard des agents de l'administration _	187
a) Le droit positif : l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires ____	187
b) Le droit prospectif : la prescriptibilité des poursuites disciplinaires__	190
§ 2 – Le maintien de l'imprescriptibilité du pouvoir de police _____	196
A. L'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative _____	196
1. L'affirmation de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative _____	196
2. La justification de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative _____	198
a) Une justification inopérante : la nature du pouvoir de police _____	198
b) Une justification satisfaisante : l'objet du pouvoir de police _____	199
B. La prescriptibilité des obligations exécutées par l'exercice du pouvoir de police administrative _____	200

Section 2 – L’influence contestée de l’imprescriptibilité du domaine public sur les obligations _____	202
§ 1 – Le maintien de l’imprescriptibilité de l’obligation de remise en l’état du domaine public _____	202
§ 2 – Vers la prescriptibilité de l’obligation de remise en l’état du domaine public ? _____	204
A. Les facteurs de remise en cause de l’imprescriptibilité de l’obligation de remise en l’état du domaine public _____	205
B. La possibilité de la prescriptibilité de l’obligation de remise en l’état du domaine public ? _____	207
<i>Chapitre 2 – Le champ d’application temporel de la prescription extinctive _____</i>	<i>211</i>
Section 1 – Le renforcement normatif de la non-rétroactivité de la prescription ____	215
§ 1 – L’affirmation jurisprudentielle de la non-rétroactivité de la prescription __	216
A. L’affirmation de la non-rétroactivité de la prescription par le juge administratif _____	216
1. L’origine jurisprudentielle de la non-rétroactivité de la prescription __	216
2. La difficile identification de la prescription acquise _____	218
B. La consécration de la non-rétroactivité de la prescription par le juge constitutionnel _____	220
1. Une constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription dans le domaine répressif _____	221
2. Une constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription étendue hors du domaine répressif _____	223
§ 2 – La consécration de la non-rétroactivité de la prescription dans les dispositions transitoires _____	225
A. La réaffirmation de la non-rétroactivité par les dispositions transitoires spéciales _____	226
1. Les dispositions transitoires confirmant explicitement la non-rétroactivité de la prescription _____	226
2. L’interprétation juridictionnelle contraire à la non-rétroactivité de la prescription _____	229
B. La confirmation de la non-rétroactivité par la disposition transitoire générale créée par la loi du 17 juin 2008 _____	232

Section 2 – La difficile affirmation de l’effet immédiat de la prescription_____	234
§ 1- L’ambivalence des solutions jurisprudentielles relative à l’effet immédiat de la prescription _____	235
A. L’allongement du délai de prescription par la loi nouvelle_____	235
1. Les solutions principales consacrant l’application immédiate de la loi nouvelle allongeant le délai de prescription _____	236
2. Les solutions exceptionnelles consacrant la survie de la loi ancienne _	238
B. L’abrègement du délai de prescription par la loi nouvelle _____	240
1. Les solutions principales consacrant l’application immédiate de la loi nouvelle abrégeant le délai de prescription _____	240
2. Les solutions exceptionnelles consacrant la survie de la loi ancienne _	247
§ 2 – La consécration partielle de l’effet immédiat de la prescription dans les dispositions transitoires _____	250
A. La dualité des dispositions transitoires spéciales _____	250
1. Les dispositions conformes à l’effet immédiat _____	251
2. Les dispositions contraires à l’effet immédiat _____	252
B. L’incidence de la disposition transitoire générale créée par la loi du 17 juin 2008 _____	255

PARTIE 2 – L’ADAPTATION DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC _____ 265

TITRE I – L’AUTONOMIE DU DROIT PUBLIC DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS _____ 267

Chapitre 1 – Une autonomie jurisprudentielle constituée _____ 269

Section 1 – Une autonomie longtemps latente _____ 270

§ 1 – Une exception apparente à l’autonomie du droit public : l’application des prescriptions du droit privé _____ 270

A. Précisions terminologiques : distinction entre utilisation et application du droit privé _____ 271

B. L’ancien article 2227 du Code civil ou la prescription privée comme droit commun de la prescription publique _____ 274

1. Les raisons de l’existence de l’article 2227 du Code civil _____ 274

2. La portée de l’article 2227 du Code civil : une « clause générale de prescription » _____ 277

a) L'application des prescriptions contenues dans le Code civil_____	278
i) Les prescriptions de l'ancien titre XX du Code civil_____	278
ii) Les autres prescriptions du Code civil _____	280
b) L'application des prescriptions prévues hors du Code civil _____	285
§ 2 – Une exception contournée : l'interprétation des prescriptions du Code civil par le juge administratif_____	286
A. L'attitude autonomiste du juge administratif lors de l'application des prescriptions du Code civil _____	287
1. L'exemple de la répétition de l'indu demandée aux agents publics ____	287
2. L'exemple de la perpétuité de l'exception de nullité contractuelle____	293
a) L'état de la question en droit privé _____	293
b) Les incertitudes du droit public_____	295
B. De l'application à l'utilisation des prescriptions du Code civil ? _____	298
1. De l'utilisation du Code civil à la place de l'application : la prescription trentenaire issue « des principes dont s'inspire l'article 2262 du Code civil » _____	298
a) L'utilisation de la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil en matière environnementale_____	298
b) L'utilisation de la prescription trentenaire en matière de responsabilité des constructeurs _____	301
2. Du dépassement de la distinction application / utilisation du droit civil : la liberté retrouvée du juge administratif _____	304
Section 2 – Une autonomie désormais patente _____	309
§ 1 – Une consécration effectuée par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile _____	309
A. La présentation de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile _____	309
1. Les objectifs de la réforme _____	310
2. Les résultats de la réforme_____	311
B. Les implications de la loi du 17 juin 2008 sur le droit public_____	313
1. Une modification implicite consécutive : l'oubli de l'ancien article 2227 du Code civil _____	313
2. Les modifications explicites incidentes_____	315
a) Le domaine environnemental _____	315

b) Les autres domaines _____	317
§ 2 – Les perspectives offertes au juge administratif par la loi du 17 juin 2008__	321
A. Les domaines potentiellement concernés en droit public _____	321
1. Une rupture envisageable : l'exemple des obligations conventionnelles _____	322
a) Les mutations du contentieux de la formation du contrat administratif _____	322
b) L'encadrement temporel de l'action et de l'exception de validité contractuelle _____	325
i) Quel délai pour la prescription de l'action en contestation de validité ouverte aux parties ? _____	325
ii) L'exception de la contestation de la validité du contrat doit-elle être perpétuelle ? _____	327
2. Une continuité probable : l'exemple des obligations légales exécutées par l'exercice d'un pouvoir de police _____	330
B. La technique utilisée par le juge administratif _____	333
1. Le maintien de la référence expresse au Code civil _____	333
2. La persistance de la technique « des principes dont s'inspire le Code civil » _____	335
3. Vers la création d'un principe général du droit de la prescription ____	338
<i>Chapitre 2 – Une autonomie législative à consolider _____</i>	<i>343</i>
Section 1 – Une législation parcellaire _____	343
§ 1 – L'unicité de la prescription des dettes publiques : la prescription quadriennale, droit commun ? _____	344
A. Une prescription en principe applicable à l'ensemble des dettes publiques _____	344
1. L'application de la prescription quadriennale à toutes les personnes publiques dotées d'un comptable public _____	345
a) Les collectivités publiques _____	345
b) Les personnes publiques spécialisées _____	347
2. L'application de la prescription quadriennale à toutes les dettes publiques _____	352
a) L'indifférence de la qualité du créancier de l'administration _____	352
b) L'indifférence de la nature et de l'origine de la dette _____	353

B.	Des exceptions de portée limitée _____	356
1.	Des exceptions inscrites dans la loi du 31 décembre 1968 _____	357
2.	Des exceptions instituées à la loi du 31 décembre 1968 _____	359
a)	Les exceptions totales à la prescription quadriennale _____	359
i)	Les prescriptions des pensions civiles et militaires _____	359
ii)	Les prescriptions de la répétition de l'indu fiscal _____	361
b)	Les exceptions partielles à la prescription quadriennale _____	364
i)	Les exceptions à la durée de la prescription quadriennale _____	365
ii)	Le recours au régime de la prescription quadriennale pour la mise en œuvre des durées des prescriptions spéciales des dettes publiques _____	373
§ 2 –	La multiplicité des prescriptions spéciales des créances publiques _____	375
A.	L'éclatement des durées de prescription des créances publiques _____	375
1.	La réduction des durées de prescription des créances fiscales _____	376
a)	Les prescriptions de l'établissement des créances fiscales : les délais de reprise _____	376
b)	La prescription du recouvrement des créances fiscales _____	380
2.	Le refus de « fiscaliser » les prescriptions des créances ordinaires _____	382
a)	Les prescriptions de l'établissement des créances publiques ordinaires _____	382
b)	Les prescriptions du recouvrement des créances publiques ordinaires _____	384
B.	La relative unité du régime des prescriptions spéciales des créances publiques _____	388
Section 2 –	Une réforme législative nécessaire _____	391
§ 1 –	Des contraintes supra-législatives _____	391
A.	L'exemple de la prescription de la répétition de l'indu _____	392
1.	La prescription de la répétition de l'indu payé aux personnes publiques _____	392
a)	Le droit de l'Union européenne et les prescriptions de la répétition de l'indu fiscal _____	392
b)	La Convention européenne des droits de l'Homme et la prescription de la répétition de l'indu fiscal _____	396
2.	La prescription de la répétition de l'indu payé par les personnes publiques _____	398

B.	L'exemple de la prescription quadriennale des dettes publiques _____	401
1.	Un encadrement constitutionnel peu contraignant _____	401
a)	Les enseignements du droit constitutionnel belge _____	401
b)	La constitutionnalité de la prescription quadriennale française _____	403
2.	Un encadrement conventionnel contraignant _____	407
a)	L'invocabilité de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme : la prescription publique face au procès équitable _____	408
b)	L'invocabilité de l'article 1 ^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droit de l'Homme : la prescription publique face au droit au respect des biens _____	410
§ 2 –	Une autonomie à consacrer par voie législative _____	416
A.	Les motifs de la réforme _____	416
1.	Les motifs d'une intervention législative _____	416
2.	Les motifs d'une autonomie définitive : la spécificité des obligations publiques _____	419
B.	Les voies de la réforme _____	422
1.	Les réformes avortées _____	422
2.	La réforme envisageable _____	424
TITRE II – L'ORIGINALITE DU DROIT PUBLIC DE LA PRESCRIPTION EXTINGTIVE DES OBLIGATIONS _____		431
<i>Chapitre 1 – Une originalité avérée : l'acquisition de la prescription</i> _____		433
Section 1 – Les difficultés relatives à la prévision du cours du délai de prescription _____		433
§ 1 –	La multiplicité des durées du délai de prescription _____	434
A.	La nécessaire harmonisation des durées légales _____	434
1.	L'adoption d'une durée de droit commun _____	434
2.	La limitation des durées dérogatoires _____	437
a)	Les durées dérogatoires attachées à la nature de l'obligation _____	437
b)	Les durées dérogatoires attachées au comportement du débiteur _____	438
B.	La nécessaire limitation des durées conventionnelles _____	440
1.	L'encadrement de l'aménagement conventionnel en droit privé _____	440
a)	Le principe de l'aménagement conventionnel _____	441
b)	Les limites à l'aménagement conventionnel _____	442

2.	Les obstacles à l'aménagement conventionnel en droit public _____	443
§ 2 –	La dualité des modes de computation du délai de prescription _____	446
A.	Les modes de computation existants _____	446
1.	Les délais de prescription comptés en jours _____	446
2.	Les délais de prescription comptés en années _____	447
B.	Vers une unification des modes de computation _____	448
§ 3 –	L'hétérogénéité des points de départ du délai de prescription _____	450
A.	Le constat de la diversité des points de départ _____	450
1.	L'absence d'unité des points de départ des prescriptions issues du droit privé _____	451
2.	La diversité des points de départ des prescriptions spéciales en droit public _____	452
B.	La tentative de rationalisation des points de départ _____	454
1.	Une condition nécessaire : la naissance de la créance _____	454
2.	Une condition supplémentaire : la connaissance de la créance _____	457
Section 2 –	Les facilités de modification du cours du délai de prescription _____	461
§ 1 –	La limitation des causes de suspension _____	461
A.	L'application asymétrique de l'adage <i>contra non valentem agere non currit praescriptio</i> _____	463
1.	L'application doublement limitée de l'adage <i>contra non valentem</i> au créancier de l'administration _____	464
a)	L'inapplication législative discutable de l'adage <i>contra non valentem</i> aux personnes incapables _____	464
b)	L'application jurisprudentielle mesurée de l'adage <i>contra non valentem</i> _____	468
2.	L'application facilitée de l'adage <i>contra non valentem</i> au profit de l'administration créancière _____	471
B.	La promotion circonscrite des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs _____	473
1.	Les restrictions encadrant la suspension pour cause de médiation ____	474
2.	Les hésitations entourant la suspension pour cause de conciliation ____	476
§ 2 –	L'extension des causes d'interruption _____	479
A.	L'extension des causes d'interruption de la prescription des créances publiques _____	480

1.	Une interruption facilitée par les prérogatives de puissance publique de l'administration créancière _____	480
a)	La diversité des actes interruptifs de prescription _____	481
i)	L'interruption de la prescription par une demande en paiement ____	481
ii)	L'interruption de la prescription par la notification d'un acte d'exécution forcée _____	486
b)	La régularité des actes interruptifs de prescription des créances publiques _____	488
2.	Une interruption facilitée par l'absence de formalisme des actes d'interruption du débiteur de l'administration _____	491
B.	L'extension des causes d'interruption de la prescription des dettes publiques _____	493
1.	Une interruption facilitée par l'élargissement des actes interruptifs du créancier de l'administration _____	493
a)	L'élargissement des actions en justice interruptives de prescription _	493
b)	La simple demande à l'autorité administrative interruptive de prescription _____	498
2.	Une interruption facilitée par l'absence de formalisme des actes interruptifs de l'administration débitrice _____	500
§ 3 –	Des modifications du cours du délai à limiter : la pertinence d'un délai butoir ? _____	502
A.	L'apparition d'un délai butoir en droit privé _____	502
1.	La technique controversée du délai butoir _____	503
2.	Les exceptions au délai butoir _____	504
B.	L'opportunité d'un délai butoir en droit public ? _____	505
<i>Chapitre 2 – Une originalité à réformer : la prescription acquise</i> _____		511
Section 1 – La rigueur de l'opposition de la prescription acquise _____		511
§1 – L'encadrement procédural de l'opposition de la prescription _____		512
A.	L'encadrement de l'opposition de la prescription par l'administration débitrice _____	513
1.	Les conditions procédurales de l'opposition de la prescription _____	513
a)	La détermination de l'autorité compétente pour opposer la prescription _____	513
i)	La compétence exclusive de l'ordonnateur _____	514

ii) L'exclusion controversée de la compétence du mandataire en justice _____	518
b) Le moment de l'opposition de la prescription _____	521
2. La complexité du contentieux de la prescription opposée par l'administration _____	524
a) La difficulté de contestation de la suspension de paiement prise par la comptable public fondée sur la prescription de la dette _____	524
b) La dualité de contestation de l'opposition de la prescription par une décision de l'ordonnateur _____	526
B. L'encadrement de l'opposition de la prescription par le débiteur de l'administration _____	529
1. L'opposition de la prescription à l'occasion de la contestation de l'établissement de la créance _____	530
a) La contestation du titre exécutoire établissant les créances fiscales : rôle et avis de mise en recouvrement _____	530
b) La contestation du titre exécutoire établissant les créances ordinaires	533
2. L'opposition de la prescription à l'occasion de la contestation du recouvrement forcée de la créance _____	536
§ 2 – Les conséquences de l'opposition de la prescription sur la responsabilité des autorités administratives _____	538
A. La responsabilité hypothétique de l'ordonnateur _____	539
B. La responsabilité systématique du comptable public _____	540
1. La responsabilité du comptable public en raison du paiement d'une dette prescrite _____	541
2. La responsabilité du comptable en raison de l'impossibilité de percevoir une créance prescrite _____	542
a) L'engagement de la responsabilité du comptable public en raison de l'acquisition de la prescription de l'établissement de la créance publique	542
b) L'engagement de la responsabilité du comptable public en raison de l'acquisition de la prescription du recouvrement de la créance publique _	544

Section 2 – La souplesse de la renonciation à la prescription acquise _____	547
§1 – L’encadrement partiel de la renonciation à la prescription par l’administration débitrice _____	547
A. L’encadrement législatif de la renonciation expresse : le relèvement de la prescription quadriennale _____	548
1. La controverse sur la faculté de renoncer à la déchéance quadriennale	548
2. La consécration de la faculté de renoncer expressément à la prescription quadriennale par la loi du 31 décembre 1968 _____	550
B. L’acceptation jurisprudentielle de la renonciation tacite aux prescriptions des dettes publiques. _____	556
1. La possibilité de renoncer tacitement à la prescription quadriennale __	556
2. La possibilité de renoncer tacitement à l’ensemble des prescriptions des dettes publiques _____	560
§ 2 – L’encadrement minimal de la renonciation à la prescription par le débiteur de l’administration _____	562
A. L’absence d’encadrement législatif de la renonciation à la prescription par le débiteur de l’administration _____	562
B. L’encadrement jurisprudentiel minimal de la renonciation à la prescription par le débiteur de l’administration _____	564
CONCLUSION _____	573
BIBLIOGRAPHIE _____	577
INDEX THEMATIQUE _____	621
INDEX JURISPRUDENTIEL _____	625
TABLE DES MATIERES _____	645