La prescription extinctive des obligations en droit public interne

Charles Froger

▶ **To cite this version:**

Charles Froger. La prescription extinctive des obligations en droit public interne. Dalloz. 145, 2015, Nouvelle Bibliothèque de Thèses. tel-03160038

HAL Id: tel-03160038
https://shs.hal.science/tel-03160038v1

Submitted on 6 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Nouvelle Bibliothèque
de Thèses

volume 145

Charles Froger

La prescription extinctive des obligations en droit public interne

Préface de Fabrice Melleray

Prix de thèse 2014 de l'Association française
pour la Recherche en Droit administratif

DALLOZ

La prescription extinctive des obligations en droit public interne

La *Nouvelle Bibliothèque de Thèses* a vocation à publier, chaque année, dix thèses de droit primées par un jury universitaire, sur de stricts critères d'excellence et d'originalité. Les thèses publiées en 2015 ont été soutenues au cours de l'année universitaire 2013-2014.

La sélection a été établie par :

M. Denis BARANGER
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

M. Philippe BRUN
Professeur à l'Université de Savoie

M^me^ Marie-Laure COQUELET
Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

M. Fabrice MELLERAY
Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)

LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE DES OBLIGATIONS EN DROIT PUBLIC INTERNE

MEMBRES DU JURY

M. Fabrice MELLERAY
Professeur à Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)
Directeur de thèse

M. Jacques MOREAU
Professeur émérite à Université Panthéon-Assas (Paris II)

M^me^ Rozen NOGUELLOU
Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)
Rapporteur

M. Jacques PETIT
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Rapporteur

M. Christophe RADÉ
Professeur à l'Université Montesquieu – Bordeaux IV

NOUVELLE BIBLIOTHÈQUE DE THÈSES

La prescription extinctive des obligations en droit public interne

2015

Charles FROGER

Thèse pour le doctorat en droit
de l'Université Montesquieu – Bordeaux IV
présentée et soutenue publiquement
le 2 décembre 2013

Préface de Fabrice Melleray

Prix de thèse 2014 de l'Association française
pour la Recherche en droit administratif

DALLOZ

Cet ouvrage reproduit le texte intégral de la thèse,
établi à la date de la soutenance.

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des oeuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

DALLOZ

31-35 rue Froidevaux, 75685 PARIS CEDEX 14

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les copies ou reproductions « strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et d'autre part, que les analyses et courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, tout comme le fait de la stocker ou de la transmettre sur quelque support que ce soit, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée pénalement par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

© Éditions Dalloz, 2015
ISBN 978-2-247-15153-0

À mes parents
À ma famille
À Anne

SOMMAIRE

Une table des matières détaillée figure à la fin de l'ouvrage.

Principales abréviations IX

Remerciements XIII

Préface XV

Introduction 1

Première partie
L'identification de la prescription extinctive des obligations en droit public

Titre 1. La notion de prescription extinctive des obligations en droit public 37

Chapitre 1. Le fondement de la prescription extinctive 39

Chapitre 2. L'objet de la prescription extinctive 81

Titre 2. Le champ d'application de la prescription extinctive des obligations en droit public 143

Chapitre 1. Le champ d'application matériel de la prescription extinctive 145

Chapitre 2. Le champ d'application temporel de la prescription extinctive 173

Seconde partie
L'adaptation de la prescription extinctive des obligations en droit public

Titre 1. L'autonomie du droit public de la prescription extinctive des obligations 221

Chapitre 1. Une autonomie jurisprudentielle constituée 223

Chapitre 2. Une autonomie législative à consolider 289

Titre 2. L'originalité du droit public de la prescription extinctive des obligations 367

Chapitre 1. Une originalité à conserver : l'acquisition de la prescription 369

Chapitre 2. Une originalité à corriger : la prescription acquise 437

Conclusion 491
Bibliographie 495
Index jurisprudentiel 539
Index thématique 565
Table des matières 567

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

act.	actualité
AFDA	Association française pour la recherche en droit administratif
Aff.	Affaire
AJCT	*Actualité juridique. Collectivités territoriales*
AJDA	*Actualité juridique. Droit administratif*
AJFP	*Actualité juridique. Fonctions publiques*
APD	*Archives de philosophie du droit*
APT	*Administration publique – trimestriel*
BJCL	*Bulletin juridique des collectivités locales*
BJCP	*Bulletin juridique des contrats publics*
BJDU	*Bulletin juridique du droit de l'urbanisme*
Bull. civ., ass. plén.	*Bulletin des arrêts de la Cour de cassation. Assemblée plénière*
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*
C. comptes	Cour des comptes
c/	contre
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
CCC	*Contrats Concurrence Consommation*
CE	Conseil d'État
CE, ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
CE, plén.	Formation plénière fiscale du Conseil d'État
CE, sect.	Section du contentieux du Conseil d'État
CFP	*Cahiers de la fonction publique et de l'administration*
chron.	chronique
Civ. 1re	Première chambre civile de la Cour de cassation
Civ. 3e	Troisième chambre civile de la Cour de cassation
Civ. 2e	Deuxième chambre civile de la Cour de cassation
Civ., ass. plén.	Assemblée Plénière de la Cour de cassation
Civ., ch. mixte	Chambre mixte

Civ., ch. requêtes	Chambre des requêtes
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJEG	*Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMP	*Contrats et Marchés publics*
coll.	collection
Com.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
comm.	commentaire
concl.	conclusions
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CURAPP	Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique
D.	*Recueil Dalloz*
dactyl.	dactylographiée
Defrénois	*Defrénois. La revue du notariat*
dir.	direction
Doc. Adm.	Documents administratifs
Doc. AN	*Documents de l'Assemblée nationale*
Doc.	Doctrine
Dr. adm.	*Droit administratif*
Dr. fisc.	*Revue de droit fiscal*
Dr. soc.	*Droit social*
éd.	édition
EDCE	*Études et documents du Conseil d'État*
fasc.	fascicule
GACA	*Les grands arrêts du contentieux administratif*
GACEDH	*Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme*
GAJ Fin.	*Les grands arrêts de la jurisprudence financière*
GAJ Fisc.	*Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale*
GAJA	*Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
GDCC	*Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*
GDDAB	*Les grandes décisions du droit administratif des biens*
ibid.	*Ibidem*
Jcl.	*Juris-Classeur*
JCP	La semaine juridique. Édition générale
JCP A	*La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*
JCP E	*La semaine juridique. Entreprises et affaires*
JCP N	*La semaine juridique. Notariale et immobilière*
JCP S	*La semaine juridique. Social*
JOAN	*Journal officiel de l'Assemblée nationale*

JORF	*Journal officiel de la République française*
JOUE	*Journal officiel de l'Union européenne*
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	*Les Petites Affiches*
n°	numéro
obs.	observations
ord. réf.	ordonnance de référé
p., pp.	page, pages
préc.	précité
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUR	Presses universitaires de Rouen
PUSS	Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RA	*La revue administrative*
RCA	*Responsabilité civile et assurances*
RCLJ	*Revue critique de législation et de jurisprudence*
RDC	*Revue des contrats*
RDCA	*Répertoire Dalloz de contentieux administratif*
RDI	*Revue de droit immobilier*
RDP	*Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*
RDSS	*Revue de droit sanitaire et social*
Rec. C. comptes	*Recueil des arrêts de la Cour des comptes*
Rec. Tab.	*Tables du Lebon – Recueil des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux, et du Tribunal de conflits*
Rec.	*Lebon – Recueil des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux, et du Tribunal de conflits*
rééd.	réédition
réimp.	réimpression
Rép. min.	Réponse ministérielle
Req.	requête
RFDA	*Revue française de droit administratif*
RFDC	*Revue française de droit constitutionnel*
RFFP	*Revue française de finances publiques*
RGA	*Revue générale d'administration*
RGDIP	*Revue générale de droit international public*
RHFD	*Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique*
RIDC	*Revue internationale de droit comparé*
RJEP	*Revue juridique de l'économie publique*
RJF	*Revue de jurisprudence fiscale*

RMCUE	*Revue du marché commun et de l'Union européenne*
RRJ	*Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*
RSF	*Revue de science financière*
RSLF	*Revue de science et de législation financières*
RTD civ.	*Revue trimestrielle de droit civil*
RTD com.	*Revue trimestrielle de droit commercial*
RTD eur.	*Revue trimestrielle de droit européen*
RTDH	*Revue trimestrielle des droits de l'Homme*
S.	*Recueil Sirey*
Soc.	Chambre sociale de la Cour de cassation
Somm. comm.	sommaire commenté
spéc.	spécialement
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
trad.	traduction

REMERCIEMENTS

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.

À 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 CERCCLE, 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 l'aide précieuse d'Anna, Jean-Philippe, Léa, Louis-Marie, Pauline et Pierre, ni enfin sans le secours d'Elisa, Guillaume, Hugo, Olivier, 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.

PRÉFACE

Les frontières disciplinaires, comme a pu le relever le doyen Vedel, sont parmi les mieux gardées au monde. Combinée à la spécialisation désormais très précoce (et à de nombreux égards excessive) des candidats au doctorat, cette situation explique probablement pourquoi ***La prescription extinctive des obligations en droit public interne*** n'avait pas, jusqu'à la thèse de M. Charles Froger, suscité de vocation doctorale.

Les obstacles étaient effectivement nombreux sur le chemin parcouru par l'impétrant. Il fallait à la fois dominer le droit administratif (qu'il s'agisse du droit de la responsabilité, des actes unilatéraux, du contentieux…) mais également maîtriser le droit (civil) des obligations, ou à tout le moins certaines de ses théories les plus fondamentales, et le droit des finances publiques (ou si l'on préfère le droit budgétaire), sans négliger le droit fiscal. Le sujet comprenait également, mais c'est aujourd'hui à peu près inévitable sur toute question de droit administratif positif, une facette constitutionnelle et un volet européen (se divisant lui-même, tout aussi classiquement, entre l'analyse des implications du droit de la Convention européenne des droits de l'homme et de celles du droit de l'Union européenne).

L'entreprise exigeait donc peut-être un mélange d'enthousiasme de jeunesse, de confiance aveugle dans une vague intuition de son directeur de thèse, et d'un peu d'inconscience. Le projet partait en effet de quelques constats simples. Le premier est que l'on croise très souvent la prescription dans la jurisprudence, notamment administrative (il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'imposant index jurisprudentiel de cet ouvrage, qui illustre que M. Froger ne s'est pas limité aux seuls arrêts publiés ou mentionnés mais a au contraire sarclé en profondeur et avec une grande minutie l'humus jurisprudentiel), et qu'à la richesse et à l'abondance des travaux civilistes (aussi bien classiques que contemporains) faisait écho la moindre abondance des travaux publicistes (si l'on excepte la littérature consacrée à la prescription quadriennale, volet certes important du sujet mais qui, loin s'en faut, ne l'épuise pas dès lors qu'elle ne concerne que certaines dettes publiques et pas les créances des personnes publiques envers les administrés) et ce alors même que les questions délicates sont aussi nombreuses que leurs réponses sont éparses et trop souvent mal connues. Le deuxième est que la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile semblait avoir largement renouvelé les termes du débat, abrogeant (sans que les travaux parlementaires ne l'expliquent) la disposition législative prévoyant que « l'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer » (ancien art. 2227 du code civil). Allait-on, ainsi, consacrer ou renforcer l'autonomie du droit administratif et de son juge « naturel » ? Le troisième tient au fait que la théorisation des obligations administratives (ou peut-être des obligations en droit administratif) ressemble un peu à l'arlésienne, qu'on songe évidemment au projet avorté de Marcel Waline de renouveler la présentation du droit administratif

autour de cette notion il y a plus d'un demi-siècle, et qu'il semblait particulièrement tentant, sur une question certes circonscrite mais essentielle, de s'inscrire dans cette démarche.

M. Froger a sur cette base construit une démonstration à la fois rigoureuse, minutieuse et systématique, sans pour autant céder à l'esprit de système. Excluant de sa démonstration la prescription acquisitive, dont il souligne à juste titre la « place réduite, à l'inverse de celle, très conséquente, bien que souvent déconsidérée, occupée par la prescription extinctive » en droit public, et optant pour une définition large du droit public interne dans la lignée des travaux de Charles Eisenmann, l'auteur a étudié le maquis de règles écrites (disséminées dans les textes les plus divers) applicables aux personnes publiques (qu'elles leur soient ou non spécifiquement dédiées) et les nombreuses balises jurisprudentielles les éclairant (d'une lumière parfois bien incertaine). L'ambition de la recherche est clairement annoncée : synthétiser le droit positif, ce qui était tout sauf simple dès lors que le « chaos » de la prescription, pour reprendre le mot d'Alain Bénabent, vaut aussi bien pour les règles applicables aux personnes privées que pour celles applicables aux personnes publiques ; apprécier si la prescription extinctive, issue de la matrice civiliste, est fidèlement transposée aux personnes publiques et, le cas échéant, suggérer des pistes d'amélioration du droit positif (le lecteur attentif constatera à cet égard que le revirement opéré le 5 décembre 2014 par la Section du contentieux dans l'affaire *Commune de Scionzier*, où est admise la possibilité pour un avocat représentant une administration d'opposer l'exception de prescription, était appelé de ses vœux en des termes très convaincants par l'auteur).

On ne peut bien sûr qu'inviter le lecteur à découvrir cette démonstration minutieuse et à mesurer le talent et la grande honnêteté intellectuelle de l'auteur qui, contrairement à ce que l'on observe régulièrement, n'a passé sous silence aucune des questions délicates de son sujet, qu'on songe à la controverse relative à l'objet de la prescription (éteint-elle le droit et/ou l'action ?), à la distinction entre délai de prescription et délai de retrait, aux questions de droit transitoire, au point de départ de la prescription ou encore à l'encadrement procédural de l'opposition de la prescription.

Comme n'a pas manqué de le relever Norbert Foulquier, chroniquant la version dactylographiée de ce travail à la *Revue française de droit administratif* (2014. 820), elle intéressera à la fois les praticiens, du fait de la richesse et de la grande sûreté des développements, et « trouvera également sa place dans la bibliothèque de tous ceux qui se passionnent pour la construction du droit administratif pour ses liens avec le droit privé et pour l'analyse de la juste mesure entre ce qu'il doit tout simplement à la loi et ce qui résulte des innovations du Conseil d'État ».

Il est ainsi particulièrement heureux que la publication de cette recherche la rende accessible au plus grand nombre. Et il s'agit, à n'en pas douter, de la première pierre d'une brillante carrière.

Fabrice MELLERAY

Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I),
Membre de l'Institut universitaire de France

INTRODUCTION

« 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).

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 adapter [2]. On peut alors « *soit regretter l'échec du droit qui, par souci d'effectivité et de réalisme, finit par 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* » [3]. 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* » [4]. « *Bras séculier de l'oubli* » [5], la prescription tient sa légitimité de la stabilité sociale qu'elle induit [6]. En

---

1. M. Bruschi, « Prescription », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, PUF, Paris, 2004, p. 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. *Ibidem*.

5. R. Letteron, « Le droit à l'oubli », *RDP* 1996. 385-424, spéc. 389.

6. 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, Videcoq, Paris, 1836, 661 p., spéc. 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* ».

tant qu'outil essentiel et privilégié de la relation du temps au droit [7], 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 temps [8].

2 La prescription illustre ainsi deux approches de la temporalité que sont le temps chronométrique, correspondant à la durée du temps juridique, et le temps chronologique, correspondant à l'organisation du temps juridique [9]. Du premier, la prescription retient la continuité en se caractérisant principalement par sa durée, « *cœur du mécanisme* » [10]. 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. [11]. Utilisant ces deux facettes complémentaires de la temporalité [12], le législateur opère un compromis, variable selon la matière, « *entre continuité et changement, justice et réalisme* » [13] en réglementant minutieusement le délai de prescription.

3 Elle se retrouve logiquement dans l'ensemble des ordres juridiques nationaux [14] de façon permanente [15]. Sa place en droit privé, largement étudiée,

---

7. 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, p. 729-735, spéc. p. 731.

8. P. Hébraud, « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Études offertes à Pierre Kayser*, Tome II, PUAM, Aix-Marseille, 1979, p. 1-58, spéc. p. 13.

9. Voir sur ce point, M. Cresp, *Le temps juridique en droit privé. Essai d'une théorie générale*, PUAM, coll. Laboratoire de droit privé et de sciences criminelles, Aix-en-Provence, 2013, 462 p., spéc. p. 16-17 ; J.-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, coll. Méthode du droit, Paris, 2012, 5e éd., 399 p., spéc. p. 139. Voir également E. Putman, « Le temps et le droit », *Droit et patrimoine*, 2000, no 78, p. 43-49.

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

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

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

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

14. De manière générale, voir D. Mazeaud et R. Wintgen, « La prescription extinctive dans les codifications savantes », *D.* 2008. 2523-2527 ; voir B. Fauvarque-Cosson, « Aspects de droit comparé de la prescription », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 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) », *RIDC* 2009. 739-784.

En Italie, voir A. Montel, « Considérations en matière de réforme de la prescription », *RTD civ.* 1936. 637-648.

Aux États-Unis, voir B. François, « La prescription extinctive en droit américain et en droit français : différences et convergences », *D.* 2008. 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, p. 748-766.

En Allemagne, voir J. Bauberris, « Le nouveau droit allemand de la prescription (dans le B.G.B.) », *RIDC* 2002. 1023-1031 ; Y. Levano, « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *RIDC* 2004. 947-958 ; F. Limbach, « La prescription extinctive en droit allemand », *D.* 2008. 2535-2550 ; F. Limbach, « Droit français et droit allemand de la prescription : zones de lumière et zones d'ombre », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, no 42, p. 105-109.

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

est considérable [16] ; elle y 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 pénal [17], malgré les réticences suscitées par l'oubli [18], elle efface l'action publique [19] comme la peine du condamné [20], sauf à ce que le temps de l'Histoire s'immisce dans le temps juridique, en imposant l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité [21].

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* » [22]. 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'État 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* [23] grâce à l'effet consolidateur du temps. Sa portée pourra être appréciée après 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).

---

16. 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*, préc. ; 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, 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.

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

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

19. 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 Gavalda*, Dalloz, Paris, 2001, p. 57-68.

20. Article 132 du Code de procédure pénale.

21. 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, p. 367-388 ; A. Laquièze, « Le débat sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité », *Droits* 2000. 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, 2e éd., p. 573-591.

22. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *LPA* 2 avr. 2009, no 66, p. 25-33, spéc. p. 33.

23. G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif. La technique du droit public français*, Tome I, 1925, 3e 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 limitée 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 communes [24], a été celle d'une séparation progressive jusqu'à une rupture définitive entérinée par la loi du 17 juin 2008 [25]. 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 reconnaissait pas la prescription extinctive [26]. 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 romain [27]. Sous le Bas-Empire,

---

24. 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.

25. Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 *portant réforme de la prescription en matière civile*, *JORF* du 18 juin 2008, p. 9856.

26. L. Boyer et B. Starck, *Régime des obligations*, Litec, Paris, 1999, 6e éd., 382 p., spéc. p. 153-154.

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

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 à l'égard 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 personnels [28]. Du Ve au XVIIIe siècle, l'institution se retrouvera de manière plus ou moins unitaire dans les différents droits, écrits comme coutumiers [29]. À la fin de l'Ancien Régime, la prescription avait largement perdu de sa cohérence. Devenue « *une prescription judiciaire* » [30], 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 romain [31], ses rédacteurs reprirent la séparation de la prescription acquisitive et de la prescription extinctive opérée par Justinien, sans toutefois les dissocier formellement [32]. 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 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 XIXe 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 personnels [33]. Malgré quelques tentatives contemporaines cherchant à unifier les deux

---

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

29. Sur l'évolution de la prescription après les invasions barbares, au Moyen Âge, puis dans la France du XVe au XVIIIe siècle, voir R. Dareste, « De la prescription en droit civil », préc., p. 9-14.

30. J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », *RTD civ.* 1952. 171-181, spéc. p. 180. Dans le même sens, A. Bénabent, *Droit civil. Les obligations*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2010, 12e éd., 718 p., spéc. p. 637.

31. E. Chevreau, *Le temps et le droit : la réponse de Rome. L'approche du droit privé*, préc. p. 145. En 1894, R. Dareste écrivait que « *les Constituions 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).

32. 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*, PUSS, Toulouse, 1981, p. 171-183, spéc. p. 175.

33. Voir N. Kanayama, « Les civilistes français et le droit naturel au XIXe siècle. À propos de la prescription », *RHFD* 1989. 129-154, spéc. 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.

prescriptions au sein d'une même institution [34], prescriptions extinctive et acquisitive restent structurellement différentes, l'une permettant d'acquérir, l'autre de se libérer [35]. En ce sens, un autre courant doctrinal incitait à séparer clairement les deux prescriptions, tant leurs régimes sont divergents [36]. Le législateur de 2008 s'est engagé dans cette voie en parachevant plus de deux mille ans d'histoire [37]. 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.

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* » [38]. 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 [39], apparaît plutôt comme son corollaire. Inaliénabilité et imprescriptibilité

---

34. S. Fournier et F. Zénati, « Essai d'une théorie unitaire de la prescription », *RTD civ.* 1996. 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* ». 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., p. 152-158).

35. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de l'institut André Tunc, Paris, 2005, p. 75-98, spéc. p. 80.

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

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

38. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *AJDA* 1959. 5-13, p. 9.

39. J.-M. Auby, P. Bon et J.-B. Auby, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Précis, 2011, 6e éd., 742 p., spéc. p. 168.

entretiennent un lien de complémentarité plus que de subordination [40]. Ainsi que l'a démontré C. Lavialle, « *l'imprescriptibilité* […] *protège davantage le domaine contre les tiers alors que l'inaliénabilité vise plutôt à protéger contre les rois* » [41]. 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* » [42].

12 Apparu sous l'Ancien Régime, le principe d'imprescriptibilité a été posé par l'édit de Colbert en 1667 [43]. 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 début du XIX[e] siècle. Depuis, l'imprescriptibilité du domaine public a continué d'être progressivement, mais vigoureusement, réaffirmée par le Conseil d'État. Dans l'arrêt *Cazeaux* [44], du 13 octobre 1967, la Haute juridiction a constaté que des terrains appartenant au domaine public maritime depuis le XIX[e] siècle étaient toujours la propriété de l'État. 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[e] siècle. Pour le juge, ces terrains « *faisant partie du domaine public, étaient inaliénables et imprescriptibles* » et 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'État [45] 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* » [46]. 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

---

40. C. Lavialle, « L'imprescriptibilité du domaine public », *RFDA* 1985. 27-44, spéc. p. 29 ; P. Godfrin et M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 10[e] éd., 473 p., spéc. p. 201.

41. C. Lavialle, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 28.

42. J. Dufau, *Le domaine public*, Le Moniteur, Paris, 2001, 5[e] éd., 574 p., spéc. p. 214-215 ; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tome II, LGDJ, Paris, 2011, 14[e] éd., 686 p., spéc. p. 201.

43. Voir C. Lavialle, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 28-31

44. CE, sect., 13 oct. 1967, *Cazeaux*, *Rec*., p. 368 ; *RDP* 1968. 887, note M. Waline ; *GDDAB*, 2013,1[re] éd., n[o] 82. Voir également CE, sect., 10 juill. 1970, *Société civile du domaine de Suroît*, *Rec*., p. 481.

45. Article L. 52 du Code du domaine de l'État : « *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 n[o] 88-13 du 5 janvier 1988 *d'amélioration de la décentralisation*, *JORF* du 6 janv. 1988, p. 208.

46. 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.

de propriété, ni droits réels démembrés, ni servitude sur le domaine public [47]. Autrement dit, même la possession d'un particulier remplissant les conditions de l'article 2261 du Code civil [48] ne peut lui permettre de devenir propriétaire [49]. L'imprescriptibilité protège l'administration même lorsque la délimitation du domaine public résulte d'une erreur de celle-ci [50].

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 civil [51]. 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 1992 [52], 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 réintégrande [53], 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* » [54].

15 L'imprescriptibilité liée à la protection du domaine public est plus utile encore pour protéger le domaine public mobilier [55]. Le Code du patrimoine rappelle que sont imprescriptibles les archives publiques [56] comme les collections des musées de France [57] ainsi que, plus généralement, tous les objets mobiliers classés au titre

---

47. CE 17 avr. 1869, *Lachaud*, *Rec.*, p. 387.

48. 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* ».

49. CE 8 oct. 1975, *Société « Maine Côte d'argent »*, Req. n° 90224, inédit ; *Dr. adm.* 1975, comm. 359 ; CE 5 nov. 1975, *Govys*, *Rec.*, p. 541.

50. CE 27 mai 1988, *Brisse*, *Rec. Tab.*, p. 777.

51. 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 oct. 1896, *Renaud c/ Ville de Pons* ; *D.* 1897. I. 245. Pour une critique de ce rattachement à l'imprescriptibilité, voir C. Lavialle, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 38-40.

52. TC 24 févr. 1992, *Couach*, *Rec.*, p. 479 ; *AJDA* 1992. 327 ; chron. C. Maugüé et R. Schwartz ; *JCP* 1992. II. 21984, note C. Lavialle.

53. Sur ce point, voir F. Terré et P. Simler, *Les biens*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2010, 8e éd., 868 p., spéc. p. 180-191.

54. TC 24 févr. 1992, *Couach*, préc.

55. C. Lavialle, « 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 ; *GDDAB*, 1re éd., 2013, n° 82-5.

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

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

des monuments historiques [58]. 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 ans pour exercer l'action en revendication mobilière en cas de perte du bien [59]. Par conséquent les archives publiques détenues par une personne privée « *peuvent faire l'objet d'une revendication perpétuelle par l'État* » [60].

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 judiciaire [61] 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 loi [62]. Selon C. Lavialle, « *il est difficile de comprendre pourquoi les chemins ruraux affectés à la circulation publique peuvent être prescrits et non les autres voies communales* » [63]. 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 limitée [64]. Afin de pallier ces inconvénients, une proposition de loi [65] 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 territoriales et de leurs établissements publics. Elle ne fut toutefois pas adoptée [66].

---

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

59. Par exemple, Crim. 4 févr. 2004, *Ville Roubaix*, *Bull. crim*. 2004, n° 34 ; *JCP* 2004. IV. 1588.

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

61. CE 29 nov. 1918, *Youcef ben Hadj Ali*, *Rec*., p. 1059.

62. 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, *JOAN* du 7 juin 2005, p. 5963. Sur le régime ambigu de la prescription des chemins ruraux, voir C. Lavialle, « La fin des chemins ruraux », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome I, PUSS, Toulouse, 1986, p. 449-478, spéc. p. 458-459.

63. C. Lavialle, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 36.

64. 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.

65. 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.

66. 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, p. 23-24.

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 acquisitive [67]. 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 publique [68]. 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 exorbitantes [69], comme le transfert à l'État des successions en déshérence [70] ou le transfert aux communes des biens sans maître [71] 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.

B. La place déconsidérée 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

---

67. Sur ce point, voir J.-M. Auby, « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », *EDCE* 1958. 35-57, spéc. 43.

68. Voir par exemple, C. cass. 20 mai 1889 ; *S.* 1891. I. 511 ; Bastia, 26 oct. 2005, *Département de Haute Corse*, Req. nº 03/01161 : « *Mais attendu que l'article 2227 du Code civil dispose : l'État, 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* » ; CAA Marseille, 27 nov. 2003, *ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Req. nº 99MA01297, inédit ; CAA Marseille, 19 juin 2008, *Commune de Pomy*, Req. nº 06MA03385, inédit ; CAA Marseille, 4 déc. 2006, *Copropriété « Les Néréides »*, Req. nº 04MA00084, inédit ; CAA Nancy, 5 nov. 2011, *SCI Antoine*, Req. nº 10NC01478, inédit.

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

70. 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'État 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'État doit demander l'envoi en possession selon les modalités fixées au premier alinéa de l'article 770 du même code* ».

71. 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* ».

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* » [72].

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'imprescriptibilité [73]. 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 d'assimilation* » [74], disposait ainsi que « *l'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* ».

23 À 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[e] 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* » [75], comme R. Troplong [76] ou V. Marcadé [77],

---

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

73. G. Leyte, « Prescriptibilité et imprescriptibilité dans l'Ancien droit public français (XVI[e] – XVIII[e]) », *Droits* n° 31, 2000, p. 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, p. 97-111.

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

75. J. Gaudemet, *Les naissances du droit. Le temps, le pouvoir et la science*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2006, 4[e] éd., 389 p., spéc. p. 372.

76. R. Troplong, *Commentaire du Titre XX du Livre III du Code napoléon. De la prescription*, Hingray, Paris, 1857, 4[e] éd., 731 p.

77. V. Marcadé, *Explication théorique et pratique du Code civil. De la prescription*, Tome XII, Delamotte, Paris, 1874, 7[e] éd., 452 p.

accordaient des développements substantiels aux conséquences de l'extension de la prescription aux personnes publiques [78].

24 À l'inverse, on ne trouve que peu de traces de la prescription extinctive dans les écrits de la doctrine publiciste du XIX^e^ siècle. Ceci s'explique certainement par le fait que, malgré un terrain juridique renouvelé par la Révolution, les auteurs, essentiellement praticiens [79], se sont attachés dans un premier temps à divulguer et à organiser le droit public autour des matières administratives [80]. Dans cette entreprise, ils ne changèrent guère leur cadre d'analyse par rapport à leurs prédécesseurs de l'Ancien droit [81]. Par exemple, dans les ouvrages de L.-M. Cormenin [82] ou J.-M. de Gérando [83], 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 pensions [84] ou la déchéance quinquennale, ancêtre de l'actuelle prescription quadriennale [85]. Cette dernière règle historiquement inscrite dans la comptabilité publique, propre à l'administration, était le plus souvent relevée comme un privilège accordé à l'État. Même lorsque les concepts du droit civil ont été transitoirement utilisés afin de tenter d'organiser le droit public [86], aucune référence ne fut faite à l'institution. Chez les auteurs les plus novateurs [87], 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 pensions [88]. Seuls R. Dareste [89], ou moins significativement

---

78. *Idem*, p. 65-79.

79. 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^e^ siècle. Sur ce point, voir M. Touzeil-Divina, *La doctrine publiciste 1800-1880*, La mémoire du droit, Paris, 2009, 309 p.

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

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

82. L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, Tome II, Thorel et Pagnerre, Paris, 1840, 5^e^ éd., 598 p., spéc. p. 11.

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

84. *Idem*, p. 335-336.

85. L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, Tome II, préc., p. 11-16. M. Hauriou avançait que les contestations relatives aux déchéances imposées aux créanciers et aux fournisseurs de l'État, 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).

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

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

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

89. 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.

L. Aucoc [90], 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* » [91]. À partir de ce « *temps des cathédrales* » [92], la doctrine universitaire devait « *développ*[er] *une identité propre au droit administratif* […] *construit contre le droit privé* » [93]. Dans cette construction dogmatique [94], le droit administratif a servi de « *matrice à l'autonomie du droit public* » [95]. 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 fil de l'École du service public [96], 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* » [97]. Ce rejet volontaire du droit privé

---

p. 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 érudit au XIX^e^ siècle », *RHFD* 2004, n° 24, p. 65-97.

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

91. 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 », *RDP* 1894. 1-14.

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

93. 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*, LGDJ/PUSS, Paris/Toulouse, 2011, p. 13-38, spéc. p. 25.

94. Sur ce point, voir E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2010, 662 p., spéc. p. 228-235.

95. 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, p. 29-46, spéc. p. 42.

Quelques années plus tard, la doctrine publiciste, et en particulier L. Trotabas, élabora l'autonomie du droit fiscal par analogie avec la construction de l'autonomie du droit administratif (L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *RSLF* 1928. 201-236). Voir la réplique donnée par F. Gény, « Le particularisme du droit fiscal », *RTD civ.* 1931. 797-833.

96. 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, « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction », *RDP* 2001. 1887-1905.

97. G. Jèze, « De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public », *RDP* 1923. 5-22, spéc. 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).

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 « *privilèges des personnes administratives pour les dettes résultant des opérations de puissance publique* » [98].

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* » [99] de la décision *Blanco* [100], a vu ses particularités confrontées aux règles du droit privé. À partir des années 1940, sur fond de débat idéologique [101], une partie des auteurs publicistes – à l'image de R. Chapus [102] ou J. Waline [103] – a cherché, dans une perspective technique, à relativiser l'autonomie du droit public [104]. 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

---

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

99. G. Bigot, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *RFDA* 2000. 527-536. Reconnaissant 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*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 5e éd., 476 p., spéc. p. 37).

100. TC 8 févr. 1873, *Blanco, Rec.*, 1er supplément, p. 61, concl. David.

101. En témoigne la passe d'armes entre publicistes et privatistes dans les années 1940. Voir L. Mazeaud, « Défense du droit privé », *D.* 1946. 17-18 ; R. Savatier, « Droit privé et droit public », *D.* 1946. 25-28 ; J. Rivero, « Droit public et droit privé : Conquête, ou *statu quo* », *D.* 1947. 69-72 ; C. Eisenmann, « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIXe et du XXe siècle »), *RDP* 1952. 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/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, 1986, p. 157-165 ; J. Waline, « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un publiciste », in P. Amselek (dir.), *La pensée de Charles Eisenmann*, Economica/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, 1986, p. 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, p. 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. 345-355).

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

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

104. 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*, LGDJ, 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, no 13, p. 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, no 40, p. 1285-1291.

ne concernent que la déchéance quinquennale [105] puis quadriennale [106]. Et sa transformation en prescription quadriennale issue de la loi du 31 décembre 1968, mis à part deux importants commentaires de cette dernière [107], n'a pas donné lieu à un travail systématique d'ensemble [108]. Tout au plus trouve-t-on une étude synthétique sur les prescriptions fiscales [109], et seuls quelques rares articles se sont attachés à décrire l'ensemble des prescriptions applicables à l'administration [110]. Faut-il dès lors en conclure que la prescription, déconsidérée en doctrine [111], n'aurait qu'une place réduite, limitée à la seule prescription quadriennale [112] ? 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 commun [113], 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* » [114] pour finalement sombrer dans le « *chaos* » [115].

---

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

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

107. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *AJDA* 1970. 465-484 ; M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969. 573-616.

108. 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, déc. 2003 ; A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janv. 2004 ; E. Picard, « Prescription quadriennale », *RDCA*, janv. 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.

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

110. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », préc., p. 5 ; R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm*. 2002, n° 8-9, p. 6-10.

111. 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*, Giuffré, Milano, 1988, p. 47-57, spéc. p. 50.

112. 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, G. Gondouin et V. Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, coll. Licence, Paris, 2012, 6e éd., 477 p., spéc. p. 329.

113. J. Carbonnier, *Droit civil. Les obligations. Les biens*, Tome II, PUF, coll. Quadrige/Manuel, Paris, 2004, 2574 p., spéc. p. 2519.

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

115. A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, PUSS, Toulouse, 1996, p. 123-133.

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 anarchie [116], ce droit a fait l'objet d'une refonte législative d'ampleur par la loi du 17 juin 2008 [117]. Le législateur a entrepris de « *réguler* » [118] à nouveau l'institution. Comme toute réforme, elle a rapidement été louée pour ses mérites ou critiquée pour ses limites [119]. Malgré d'inévitables inconvénients, la loi a au moins eu le mérite d'avoir provoqué, à l'aune du droit comparé, une réflexion générale sur la prescription en la confrontant à l'accélération de la vie juridique du XXI^e^ 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^e^ siècle. À partir du XX^e^ 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 1968 [120]. 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*

---

116. 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., p. 15-16). Voir dans le même sens, plus récemment, P. Souty, « La prescription trentenaire doit disparaître », *Gaz. Pal.* I, Doc., 1948, p. 43-44 ; A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.* 2007. 1800-1804.

117. Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 *portant réforme de la prescription en matière civile*, *JORF* du 18 juin 2008, p. 9856.

118. 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.

119. 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 », *JCP N* 2009. 1118, p. 24-46 ; S. Amrani-Mekki., « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *JCP* 2008. I. 160, p. 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. 2512-2521 ; V. Lasserre-Kiesow, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *RDC* 2008. 1449-1468.

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

jurisprudence administrative n'a accordé de place à la prescription extinctive [121], une recherche sur le service public *Légifrance* montre la complexité et la diversité des questions auxquelles les juridictions sont quotidiennement confrontées [122]. 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* » [123].

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 privé [124].

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

---

121. Dans la première et la deuxième édition, on trouve néanmoins un arrêt (CE, ass., 15 juill. 1954, *Société des établissements Mulsant et compagnies*, *Rec*., p. 481) portant indirectement sur la prescription extinctive (*GAJA*, 1956, 1re éd., nº 112 ; *GAJA*, 2e éd., 1958, nº 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 DEA, Paris II, 1999, 167 p., spéc. p. 96). Il cèdera sa place, dans la troisième édition à l'arrêt CE 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, *Rec*., p. 394 (*GAJA*, 1962, 3e éd., nº 113) toujours présent dans l'édition actuelle (*GAJA*, 2013, 19e éd., nº 74). Sur la question du choix d'un grand arrêt, voir P. Gonod, « À propos des *Grands arrêts de la jurisprudence* », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, p. 441-458 ; N. Kada, « Les grands arrêts et le droit administratif », *AJDA* 2008. 2098-2104.

122. Une recherche limitée aux décisions rendues par le Conseil d'État 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.

123. 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, p. 193-208, spéc. p. 193.

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

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.

2) La définition de la prescription extinctive

A priori la prescription appartient « *au "vocable conceptuel"* […] *employé dans "une source du droit positif"* » [125]. 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"* » [126]. 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* » [127]. 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* » [128] permettant de préciser « *les données juridiques de base, des données premières auxquelles l'interprète se réfère, dans l'application du droit* » [129]. 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* » [130].

---

125. C. Eisenmann, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *APD* 1966. 25-43, spéc. 26.

126. *Ibidem*.

127. *Ibid*.

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

129. *Idem*, p. 88.

130. D. Truchet, « Les définitions législatives », in R. Drago (dir.), *La confection de la loi*, Dalloz, coll. Cahiers des sciences morales et politiques, Paris, 2005, p. 193-207, spéc. p. 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* » [131]. 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* » [132] 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 désintérêt, la résignation, l'incertitude, etc. [133]. L'indétermination des éléments de la définition rend donc l'opération de qualification délicate et entame le caractère opérationnel de tout concept [134].

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 caducité [135] ou encore la désuétude [136]. 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 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* » [137]. 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

---

131. « Délai », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2011, 9e éd., 1095 p., spéc. p. 311.

132. M. Mignot, « Les définitions des prescriptions extinctive et acquisitive (À propos des articles 2219 et 2258) », *LPA* 2 avr. 2009, no 66, p. 3-6, spéc. p. 4.

133. *Ibidem*.

134. Voir sur ce point, T. Forstakis, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1987, 582 p., spéc. p. 285-286.

135. G. Chavrier, *La caducité des actes juridiques en droit public français*, thèse dactyl., Paris, II, 1997, 533 p. Pour l'auteur la caducité désigne « *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 évènement 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 », *RDP* 1991. 1675-1725. Voir également F. Crouzatier-Durand, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2003, 434 p.

136. Voir G. Le Floch, « La désuétude en droit international public », *RGDIP* 2007. 609-625, spéc. 621 ; P. Mouzet, « La désuétude en droit constitutionnel. (Quelques cas tirés du droit français) », *RDP* 2009. 1381-1399.

137. C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 467 p., spéc. p. 297-298.

consacrées [138], 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'État 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* » [139]. La doctrine civiliste dénonce souvent l'existence de cette prescription qui ne serait pas extinctive mais « *translative* » [140] au profit de l'État. 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'État. Comme le relève A.-M. Outtin-Adam, « *le législateur organise au profit de l'État 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* » [141]. La prescription extinctive cernée dans ses contours, son domaine d'étude doit également être défini.

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

36 Le domaine de prédilection de la prescription extinctive est certainement le droit des obligations [142]. 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 du droit public retenue 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*

---

138. 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 », *RRJ* 2001. 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. p. 266-294.

139. 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).*

140. F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit des obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11e éd., 1594 p., spéc. p. 1508-1509.

141. A. Outin-Adam, *Essai d'une théorie des délais en droit privé. Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit*, préc. p. 465.

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

dominant » [143]. Cette conception insistait sur le lien physique, sur l'idée d'astriction du débiteur [144]. L'influence de la philosophie individualiste, à partir des XVII^e^ et XVIII^e^ 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 créancier [145]. 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* » [146]. Au XIX^e^ 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 créancier [147]. Dans cet état, l'obligation constitue « *l'avers et l'envers d'une même médaille* » [148], à savoir une dette du côté passif et une créance du côté actif. Selon l'acception moderne la plus communément admise [149], l'obligation se définit, selon E. Gaudemet, comme « *un lien de droit par lequel une personne est tenue envers une autre d'une prestation, d'un fait ou d'une abstention* » [150]. 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)* » [151].

38 À partir de cette conception, la notion d'obligation peut assurément se retrouver en droit public. L'entreprise pionnière de M. Waline [152], consacrant dès 1936 un livre entier de son *Manuel élémentaire de Droit administratif* à la théorie des

---

143. J. Gaudemet, « Naissance d'une notion juridique. Les débuts de l'»obligation» dans le droit de la Rome antique », *APD* 2000. 19-32, spéc. 27.

144. G. Forest, *Essai sur la notion d'obligation*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2012, 549 p., spéc. p. 109.

145. *Idem*, p. 146-167.

146. G. Pieri, « L'obligation », *APD* 2000. 221-231, spéc. 227.

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

148. *Idem*, p. 166.

149. 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., p. 169-236).

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

151. « 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.

152. Si l'on excepte les auteurs déjà mentionnés qui, durant le XIX^e^ siècle ont tenté de renouveler l'approche du droit administratif en se fondant le Code civil. Voir *supra*, n° 24.

obligations en droit administratif [153], présentait les sources des obligations, leur théorie générale et surtout, leur extinction. À 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* » [154]. Pourtant, dans la 7e édition du manuel, devenu *Traité de droit administratif*, publié en 1957 [155], 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 notion [156]. En témoigne son article publié en l'honneur de L. Julliot de la Morandière en 1964, dans lequel il déplorait « *une étrange lacune de la doctrine du droit administratif* […] *en retard sur les civilistes* » [157]. L'auteur ne fera cependant que peu d'émules chez ses successeurs [158].

39 Les raisons de l'échec partiel de l'entreprise de M. Waline ont été récemment mises en exergue [159]. 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* » [160]. D'abord utilisée pour mettre l'accent sur les sujétions imposées aux administrés par l'État 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 usagers [161]. Ainsi, plusieurs auteurs

---

153. M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1936, 1re éd., 688 p. spéc. p. 578-672.

154. G. Jèze, « Marcel Waline – Manuel Elémentaire de Droit administratif », *RDP* 1945. 272-274, spéc. 274.

155. M. Waline, *Traité de droit administratif*, Sirey, Paris, 1957, 7e éd., 892 p.

156. 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. p. 355-377.

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

158. Voir par exemple, R. Drago, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *APD* 2000. 43-49 ; R. Noguellou, *La transmission des obligations en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p.

159. Y. Gaudemet, « Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif », in *Mélanges en hommage à Jean Gaudemet. Nonagesimo anno*, PUF, Paris, 1999, p. 612-627.

160. J. Chevallier, « L'obligation en droit public », *APD* 2000. 179-194, spéc. 194.

161. 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 », *RDP* 1912. 505-540.

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 large [162].

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* » [163]. Une telle approche expliquerait que « *la notion d'obligation* [demeure] *dans la clandestinité où elle est restée jusqu'à présent et où elle a tout intérêt à rester* » [164]. 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* » [165]. Réduisant le contrat administratif à une somme d'obligations, elle dissimule la spécificité de ce dernier en tant que procédé de l'action administrative [166]. 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 limites [167]. Est-ce à dire que le droit public est nécessairement « *rétif à l'obligation* » [168] ? 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

---

162. 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*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2014, 490 p., spéc. p. 330. Cependant, dénonçant le caractère trop général de cette définition de l'obligation, voir B. Delaunay, *La faute de l'administration*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2007, 474 p., spéc. p. 175-177 et p. 186 : « *L'emploi indifférencié par la doctrine et le juge des termes d'obligation et de devoir ajoute donc à la confusion des idées* ».

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

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

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

166. Voir Y. Gaudemet, « Pour une nouvelle théorie générale des contrats administratifs », *RDP* 2010. 313-326, spéc. 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* ».

167. P. Weil et D. Pouyaud, *Droit administratif*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 24e 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* ».

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

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* » [169]. De même, les principes de la responsabilité civile ont largement contribué au développement de la responsabilité publique [170]. Même si l'objectif de cette responsabilité demeure fondamentalement différent de celle du droit privé, elle « *emprunte le schéma obligataire comme instrument* » [171]. 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* » [172].

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 public [173]. 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 privé [174], R. Noguellou a démontré que ni l'acte administratif réglementaire, ni l'acte administratif individuel, ne peuvent être source d'obligations [175]. La théorie de l'engagement unilatéral « *connaît les mêmes limites qu'en droit privé : elle ne donne naissance à un véritable lien obligatoire que*

---

169. Voir J. Ghestin, « L'utile et le juste dans les contrats », *APD* 1981. 35-57 ; J. Waline, « La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif », in *Études offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXIe siècle*, LGDJ, Paris, 2001, p. 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, p. 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. p. 237-315.

170. Voir D. de Béchillon, « Le Conseil d'État, le Code civil et la responsabilité », *CJEG/RJEP* 2005. 90-93 ; M. Deguergue, « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 201-218, spéc. p. 206-208 ; G. Eckert, « Droit de la responsabilité administrative et modèle civiliste », in Travaux de l'AFDA, *La responsabilité administrative*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2012, p. 11-28.

171. 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. 329.

172. 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*, PUF, Quadrige, Paris, 2004, p. 1097-1101, spéc. p. 1098

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

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

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

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 » [176]. Les obligations publiques trouvent donc leurs origines dans les contrats, les quasi-contrats [177], 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 contractuelles [178] dont il ressort que les obligations délictuelles ou quasi-contractuelles n'existent que parce qu'elles sont prévues par la loi [179]. Malgré les critiques postérieurement émises [180], cette typologie permet d'écarter l'idée que « *l'obligation de réparer pouvait "découler" d'autre chose que d'une norme, d'une réglementation* » [181].

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 légales [182]. 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'État, et les membres qui la composent* » [183] 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'État qui constitue pourtant une personne morale distincte des membres qui la composent.

---

176. *Idem*, p. 17.

177. 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 comumun*, Dalloz, Paris, 2011, p. 363-371.

178. M. Planiol, « Classifications des sources des obligations », *RCLJ* 1904. 224-237.

179. 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, 12e éd., 760 p.

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

181. P. Amselek, « Brèves réflexions sur la notion de «sources du droit» », *APD* 1982, p. 251-258, p. 255.

182. Voir par exemple, B. Plessix, note CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, *RFDA* 2006. 365 ; N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 177.

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

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 étrangères [184]. 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 civiliste des obligations [185]. Pour le législateur et la doctrine, « *le rapport qui unit l'État au contribuable apparaissait désormais construit sur le schéma de l'obligation ex lege de droit public* » [186]. 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 indue [187]. Ce rattachement du pouvoir fiscal au droit subjectif traduit le renversement de paradigme opéré dans l'État de droit. Comme le souligne R. Bourget, « *dans une conception autoritaire, l'État 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'État de droit, l'État 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* » [188], sans toutefois connaître un vif succès [189]. 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 anciennes [190] ou plus récentes [191]. Plus encore, la problématique des droits publics subjectifs des personnes publiques ou, pour le dire comme P. Yolka, « *des droits subjectifs publics* » [192], demeure de portée limitée.

---

184. 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.

185. R. Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^e^ et XX^e^ siècles)*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2012, 1347 p., spéc. p. 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).

186. *Idem*., p. 665.

187. *Idem*, p. 836.

188. C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédure fiscale*, PUF, 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*, LGDJ, Paris, 2012, p. 647-664.

189. 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., p. 833-856.

190. R. Bonnard, « Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP* 1932. 695-728.

191. N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2003, 805 p. Voir également, Travaux de l'AFDA, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, 238 p.

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

Proposant d'échafauder une théorie générale de cette catégorie, l'auteur y range pourtant « *les droits de créance nés d'obligations variées* » [193].

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 égalitaire [194]. 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* » [195].

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 interdépendance [196]. En ce sens, R. Drago estimait par la suite que « *la situation de l'État débiteur, comme celle de l'État 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* » [197]. 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 dualité* » [198]. 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

---

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

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

195. B. Plessix, note sous CE, sect., 6 nov. 2009, *Société Prest'action* ; *JCP* 2010. 365.

196. Voir M. Hauriou, note sous C. cass. 6 juin 1893, *Fabrique de Maroué c/ Duros* ; *S.* 1895. I. 185. Sur ce point, voir T. Kimura, « Les finances publiques dans l'œuvre de M. Hauriou », *RFFP* 2000, nº 70, p. 171-192, spéc. p. 179.

197. R. Drago, « L'État débiteur », *RSLF* 1952. 802-823, spéc. 802.

198. *Ibidem*. Sur la situation inverse, voir R. Drago, « L'État créancier », *RSLF* 1952. 76-112.

la légalité administrative des dettes et des créances publiques, et de la légalité comptable [199]. 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 définition retenue du droit public interne

48 Les règles de droit public régissent les rapports entre personnes publiques et particuliers ou entre différentes personnes publiques [200]. 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 quadriennale [201]. Une partie du contentieux des obligations fiscales appartient également à l'ordre judiciaire [202]. 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.

---

199. P. Amselek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *RA* 1970. 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, PUSS, Toulouse, 1986, p. 961-971, spéc. p. 971.

200. En ce sens, C. Eisenmann, « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX^e^ et du XX^e^ 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, p. 1039-1052.

201. Voir R. Drago, « Le juge judiciaire, juge administratif », *RFDA* 1990. 757-763, spéc. 760. Voir également, A. Van Lang, *Juge judiciaire et droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1996, 359 p.

202. Voir G. Gest, « Dualité de juridiction et unité du droit fiscal », *RFDA* 1990. 822-841. Voir également, critiquant fermement la compétence du juge judicaire en matière fiscale, P. Bern, *La nature juridique du contentieux de l'imposition*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1972, 197 p.

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 judicaire a tendance à « privatiser » les règles de la prescription. À 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'État, dans les ordres juridiques international et régional. Au demeurant, la prescription extinctive en droit international a déjà été traitée [203]. 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 général [204] et sur les obligations en particulier [205]. 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 obligations [206], 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

---

203. 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, p. 525-533 ; A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 70-79.

204. 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.

205. 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*, LGDJ, Paris, 1997, p. 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*, LGDJ, Paris, 1997, p. 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*, LGDJ, Paris, 1997, p. 45-61.

206. 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*, LGDJ, Paris, 1997, p. 65-107.

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 méthode employée

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 prescription [207]. 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 deux cent cinquante 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 deux cent trente 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, 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 À 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 immanquablement être étudiée au titre de l'interprétation des règles de la prescription. Pourtant, J. Carbonnier [208] 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

207. 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.

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

prépondérante à l'interprétation juridictionnelle. À ce titre, les décisions du Conseil d'État en tant que « *Cour régulatrice* » [209], 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 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* » [210]. 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.

---

209. J. Rivero, « Le Conseil d'État, cour régulatrice », *D.* 1957. 157-162.

210. 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*.)

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 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 échant, 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* » [211], 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* » [212].

59 À 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 privé [213]. La prescription extinctive des obligations constitue un excellent vecteur pour retranscrire la part d'érosion ou de maintien du caractère dérogatoire du droit public par rapport au droit privé. Introduite en droit public, il convient

---

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

212. J. Rivero, « Apologie pour les "faiseurs de systèmes" », *D.* 1951. 99-102, spéc. 99.

213. 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.

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 alors 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 perspective [214]. 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 persistante [215], 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 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'État 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* » [216].

---

214. J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *RDP* 1998. 1794-1809.
215. J. Chevallier, « Le droit administratif, droit de privilège », *Pouvoirs*, 1988, n° 46, p. 57-70.
216. J.-M. Pontier, « Qu'est-ce que le droit administratif », *AJDA* 2006. 1937-1940, spéc. p. 1940.

64 En somme, la prescription extinctive répond très exactement au constat dressé par J. Chevallier, selon lequel « *certains 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* » [217]. Pour déterminer le point d'équilibre entre sécurité juridique et exécution des obligations, il faut d'abord identifier la prescription extinctive en droit public (Première partie), ce qui permettra ensuite de constater qu'elle est adaptée aux caractéristiques propres du droit public (Seconde partie).

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

Première partie

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 romain [218]. L'adoption du Code civil a eu pour résultat de dissocier prescription extinctive et acquisitive mais aussi d'unifier les différentes prescriptions extinctives [219]. 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* » [220]. 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* » [221] ces « *désordres* » [222]. 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

---

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

219. Voir *supra*, nº 7-9.

220. A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, PUSS, Toulouse, 1996, p. 123-133.

221. 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, p. 3-10, spéc. p. 8-10.

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

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 « *capharnaüm* » [223]. 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 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.

223. B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *RFDA* 2008. 1219-1226, spéc. p. 1220.

Titre 1

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* [224] », elle constitue, de manière générale, un véritable *imbroglio* juridique [225]. 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* » [226]. 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* » [227] des autres délais qui lui sont connexes

---

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

225. 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 *Études de procédure*, Bière, Bordeaux, 1956, p. 53-164, spéc. p. 122, note 2).

226. « Fondement », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2011, 9e éd., 1095 p., spéc. p. 464.

227. 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, p. 193-208, spéc. p. 193.

en droit des obligations. Le recours à une analyse de droit processuel, comparant procédures juridictionnelles administrative et civile [228], conduit à la sortir de l'enchevêtrement des différents délais, sans pour autant occulter les spécificités inhérentes à chaque matière [229]. 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).

228. 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, p. 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, 2e éd., 648 p., spéc. p. 24-32 ; S. Guinchard et *alii*., *Droit Processuel. Droit commun et droit comparé du procès*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, 5e 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 à 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, p. 329-341, spéc. p. 329-332 ; F. Melleray, « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 276-310).

229. Voir W. Baranès, M.-A. Frison-Roche, J. Robert, « Pour le droit processuel », *D.* 1993. 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*, PUF, coll. Thémis, 2013, 2e 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* » [230]. 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 privé [231]. S'il est vrai qu'historiquement, la prescription extinctive en

---

230. M. Behar-Touchais, « Le foisonnement des délais », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 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, 7e 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, 4e éd., 854 p., spéc. p. 675 : « *Il y a pluralité de fondements parce qu'il y a pluralité de prescriptions libératoires* ».

231. En ce sens voir par exemple, M. Waline, « La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d'État », in *Études offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Dalloz, Paris, 1964, p. 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* ».

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, d'autre part* » [232]. 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 érige 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 l'acquittement des dettes de l'État [233]. 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,*

---

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

233. En ce sens, G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 1981, 2e éd., 431 p., spéc. p. 114.

quelquefois aussi de l'accomplissement de certains actes interdits par la loi » [234]. 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 révolutionnaire, pendant la Restauration* » [235] et jusqu'au milieu du XIX[e] siècle. Une approche historique [236] 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 déchéances

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'État 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* » [237], 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'État, 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

---

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

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

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

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

retarder le paiement des créanciers [238]. Cette situation confinait, selon les termes de M. Le Gouix, à un piètre état de la pratique financière qui « *vivait au jour le jour, en répudiant le passé, et en sacrifiant l'avenir* » [239]. Cette pratique avait en outre pour conséquence de nuire « *à la réputation et au crédit des collectivités publiques – sans mentionner son injustice* » [240]. L'une des techniques consistait à retarder le paiement des sommes dues par l'État 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* » [241].

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^e^ siècle. En effet, malgré la volonté d'assainir les finances de l'État, les révolutionnaires durent revenir « *aux procédés de liquidation sommaires et déplorables* » [242] 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 1790 [243] réservant la faculté de déclarer l'État débiteur au seul législateur afin de mieux réguler l'apuration de la dette publique. La liquidation d'une dette créant « *une obligation publique* » [244], 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'ordonnancement des dettes à l'administration. L'échéance fixée aux créanciers de l'État pour se faire connaître n'étant pas respectée, elle fut sans cesse reportée à une date ultérieure [245], jusqu'à la loi du 28 frimaire an VII [246] 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,

---

238. 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, p. 15-32, spéc. p. 17-18.

239. M. Le Gouix, *De la déchéance quinquennale*, préc., p. 12.

240. E. Picard, « Prescription quadriennale », *RDCA*, janv. 2009, n° 6.

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

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

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

244. R. Drago, « L'État débiteur », préc., p. 805.

245. Voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 11-13.

246. L. du 29 nov. 1798, *Rec. Duvergier*, Tome XI, 1799-1800, p. 76.

par exemple, l'arriéré antérieur à l'an IX a été frappé de déchéance absolue sans aucune exception [247]. 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'État antérieures au 1er janvier 1816. La loi du 25 mars 1817 [248] édictant cette déchéance fixait un délai de six mois aux créanciers pour faire valoir leurs titres contre l'administration [249]. 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 disposition 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'État, sans les exposer à de ruineuses surprises* » [250]. Le traitement de la dette de l'État 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 publique [251]. La Restauration et la Monarchie de Juillet ont ensuite marqué « *le creuset des finances publiques classiques* » [252]. Bien que la principale solution apportée à l'accumulation de l'arriéré résulte des lois prises sous la Monarchie 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* » [253], J. Cambon, Président du Comité des finances à la Convention [254],

---

247. Voir l'article 17 du décret du 23 févr. 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'État, etc. Pour les créances visées, voir L.-M. Cormenin, *Droit administratif*, Tome II, Thorel et Pagnerre, Paris, 1840, 5e éd., 598 p., spéc. p. 11-16.

248. *Rec. Duvergier*, 1817, p. 129.

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

250. E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1re éd., rééd., LGDJ, Paris, 1989, 675 p., spéc. p. 237.

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

252. M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Finances publiques*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 2013, 8e éd., 244 p., spéc. p. 8.

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

254. 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, p. 3-31, spéc. p. 19-20.

décida de créer le grand-livre de la Dette publique. La loi des 24 août et 13 septembre 1793 [255] 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* » [256]. À cette occasion, ces rentes perpétuelles furent soumises à une déchéance quinquennale fixée par l'article 156 de la loi du 24 août 1793 [257]. Mais la loi ne mentionnait pas la nature de ce délai. Cette délicate tâche est revenue au Conseil d'État. 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 2277 [258]. 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* » [259]. 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'État. 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.

78 C'est par la loi du 29 janvier 1831 [260] que fut créée la déchéance quinquennale applicable à l'ensemble des dettes ordinaires de l'État. 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^e^ 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

---

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

256. *Ibidem.*

257. Article 156, loi du 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* ».

258. CE, avis, 13 avr. 1809, cité par E.-V. Foucard, *Eléments de droit public et administratif*, Videcoq, Paris, 1839, 2^e^ éd., 638 p., spéc. p. 196 ; CE 28 juill. 1824, *Bardel*, *Rec.*, p. 465. Dans ce sens, voir E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau, Paris, 1921, 4^e^ éd., 940 p., spéc. p. 774, note 1.

259. CE 21 juill. 1931, *Commune de la Pooté*, *Rec.*, p. 534 ; *S.* 1932. III. 4, concl. M. Detton. Voir aussi CE 22 juin 1900, *Maillard*, *Rec.*, p. 416.

260. L. du 29 janv. 1831, *Duvergier*, *Rec.*, 1831. 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 nov.), discussion et adoption des 22 au 25 novembre 1830 (*Moniteur* des 23 au 26 nov.). Voir les débats à la Chambre des pairs : rapport de M. le Comte de Mollien le 27 novembre 1830 (*Moniteur* du 28 nov.), discussion et adoption le 30 novembre 1830 (*Moniteur* du 31 nov.).

pour les comptables publics, agents publics chargés de l'exécution financière des budgets des organismes publics, de rendre compte annuellement des opérations financières réalisées [261]. 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 écritures [262]. Le système retenu à « *l'âge classique de la comptabilité publique* » [263] fut celui de l'exercice [264].

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* » [265].

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 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. À 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 recouvrés* » [266]. 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* » [267].

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

---

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

262. Voir J. Magnet, *Comptabilité publique*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1978, 608 p., spéc. p. 248-250.

263. 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, p. 58-74.

264. 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, 6e éd., 565 p., spéc. p. 300-302.

265. 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, 12e éd., rééd., Dalloz, Paris, 2002, 1150 p., spéc. p. 1008).

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

267. *Idem*, p. 319.

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 civile [268], 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'État 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* » [269]. Un délai plus court était donc nécessaire pour « *assurer le bon ordre des finances, car l'État ne peut pas rester pendant trente ans dans l'incertitude de ses charges* » [270]. 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'État. La déchéance quinquennale avait donc un fondement exclusivement budgétaire.

82 Si la loi de finances du 29 janvier 1831 utilisa une dernière fois le système de la déchéance applicable à l'arriéré passé [271], elle eut surtout pour objectif de créer une déchéance unique valable pour l'avenir, constituant « *la clef de voûte de l'ordre financier* » [272]. Ainsi, l'article 9 de la loi dispose que « *seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, 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 1968 [273], le régime de la déchéance fut retouché par plusieurs lois et décrets [274] dont les modifications les

---

268. 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 États, 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, 3e éd., 853 p., p. 430.

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

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

271. 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.

272. M. Le Gouix, *De la déchéance quinquennale*, préc., p. 24.

273. Voir *infra*, nº 101-109.

274. 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., p. 26-44.

plus importantes ont été la réduction du délai de cinq à quatre ans [275] ou encore l'extension de son champ d'application aux autres collectivités publiques que l'État [276]. La déchéance conservait toutefois son objectif initial : sanctionner le créancier de l'État passé un bref délai pour assurer le bon ordre des finances publiques, en particulier leur prompt règlement afin de clôturer les budgets [277].

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 publiques [278]. Selon P. Amselek « *on pouvait être tenté de la ranger elle-même, par analogie très extensive, très approximative, dans la catégorie des prescriptions* » [279]. 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* » [280]. 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* » [281]. 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* » [282].

---

275. Décret du 25 juin 1934, préc.

276. Voir *infra*, nº 572-585.

277. Voir CE 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'État à la poursuite de leurs prétentions et à assurer ainsi le prompt règlement des exercices budgétaires* ».

278. De manière ambigüe, 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).

279. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *AJDA* 1970. 465-484, spéc. p. 470. Cette ambiguïté est entretenue par nombre d'auteurs. Voir par exemple, J. Magnet, « La déchéance quadriennale », *AJDA* 1962. 139-142, spéc. 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* ».

280. M. Le Gouix, *De la déchéance quinquennale*, préc., p. 29-30.

281. Voir M. Sallé de la Marnière, « La déchéance comme mode d'extinction d'un droit (Essai de terminologie juridique) », *RTD civ.* 1933. 1037-1113, spéc. 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. p. 31-35).

282. M.-P. Noël, « Les délais préfix », in P. Jourdain et P. Wéry (dir.), *La prescription extinctive. Études de droit comparé*, Bruylant/Schuttless, coll. Bibliothèque de la Faculté de

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'État [283]. À nouveau, « *le régime des pensions des fonctionnaires puise son originalité dans l'histoire* » [284]. 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* » [285]. La Révolution instaura une distinction entre pension militaire et pension civile [286]. 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 le principe du droit à pension des militaires fut définitivement acquis [287] et seulement au début du Second Empire pour les pensions civiles [288]. La loi du 14 avril 1924 [289] 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 1964 [290]. Parallèlement, le législateur a codifié les dispositions relatives aux pensions militaires des victimes de guerre [291]. 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-livre [292] de la Dette publique et constitue une dette viagère inscrite [293]. 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

---

droit de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 2010, p. 130-172, spéc. p. 136. À propos du droit belge, l'auteur emploie le terme de délai préfix pour désigner « *les délais prescrits à peine de déchéance* » *(idem*, p. 132).

283. Voir R. Bourrel, *Emploi public et finances publiques*, thèse dactyl., Toulouse I, 2013, 819 p., spéc. p. 107-129.

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

285. G. Jèze, « Le régime des pensions de retraites des fonctionnaires publics en France », *RSLF* 1929. 653-702, spéc. 672.

286. Loi des 3 et 22 août 1790.

287. 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.

288. Loi du 9 juin 1853.

289. Loi du 14 avril 1924 *portant réforme du régime des pensions des pensions civiles et des pensions militaires*, *JORF* du 15 avr. 1924, p. 3495.

290. Loi no 64-1339 du 26 décembre 1964 *portant réforme du Code des pensions civiles et militaires de retraite*, *JORF* du 30 décembre 1964, p. 11835.

291. Décret no 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*, *JORF* du 27 avr. 1951, p. 4262.

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

293. Voir actuellement, l'article L. 54 aliéna 1er 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* ».

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 et militaires de retraite, ce délai est désormais de quatre ans [294] pour les pensions civiles et militaires de retraite et de trois ans pour les pensions militaires en cas de guerre [295].

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* » [296] 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 budgétaire des déchéances

87 Comme toutes les déchéances, celles des dettes publiques se caractérisent par la rigueur de leur régime [297]. 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* » [298] pour des raisons budgétaires. Ce constat vaut également pour les déchéances applicables aux pensions. Deux éléments du régime le démontrent : le cours du délai (1) et l'opposition du délai (2).

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

---

294. 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*, *JORF* 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* ».

295. 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* ».

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

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

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

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 quadriennal de courir [299]. En matière de déchéance de pension, le fait que la personne n'ait pu faire valoir ses droits en raison de l'absence de connaissance de la réalisation de l'événement ouvrant droit à pension n'empêche pas pour autant le délai de courir [300]. Les seules suspensions des déchéances sont celles établies de façon extraordinaire par le législateur en cas de circonstances particulières telles que les périodes de guerre [301] ou d'importantes grèves [302]. 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* » [303].

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* » [304]. L'article 10 énonçait que « *les dispositions des deux articles précédents ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement 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'État* ». Le texte étant quelque peu elliptique à propos du fait de l'administration, il est revenu au juge administratif 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* » [305]. 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'administration [306]. Il semble que les règles applicables

---

299. CE 13 janv. 1888, *Arbinet*, *Rec*., p. 28 : refus d'appliquer les causes d'interruption prévues par l'ancien article 2252 du Code civil. Voir aussi CE 12 oct. 1960, *Commune de Pertuis*, *Rec. Tab*., p. 954 ; *AJDA* 1962. 517, obs. J. D. ; CE, sect., 10 avr. 1970, *Chauvet*, *Rec*., p. 238 ; *D*. 1970. 563, concl. G. Braibant ; *AJDA* 1970. 501, note P. Amselek ; *RDSS* 1970. 405, note F. Moderne.

300. Voir CE 19 mars 1931, *Le Moyec*, *Rec*. p. 313 ; CE 9 juill. 1965, *Hamdi Lakdar* ; *RDP* 1966. 186.

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

302. 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*, *JORF* du 2 août 1968, p. 7519.

303. M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969. 573-616, spéc. 591.

304. J. Romieu, concl. sur CE 12 janv. 1894, *Héritiers Dufourcq*, *Rec*., p. 21.

305. A. Heurté, « Le fait de l'administration dans la déchéance quadriennale », *AJDA* 1959. 148-153.

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

aux déchéances des pensions étaient tout aussi strictes puisque, 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* » [307].

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) [308], 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* » [309], 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'État [310]. 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.

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'État a affirmé que le ministre ne pouvait pas renoncer, implicitement ou explicitement, au bénéfice de la déchéance [311]. 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'office [312].

93 Enfin, en tant que « *manifestation de l'imperium* » [313] de l'État, la décision qui opposait la déchéance quadriennale, « *acte de puissance publique par excellence,*

---

307. 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'État », *EDCE* 1953. 42-47, spéc. 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* ».

308. Voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, déc. 2003, n° 6. Voir l'article L. 53 du Code des pensions civiles et militaires de retraite. Voir *infra*, n° 782.

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

310. CE 27 déc. 1889, *Gabriel-Barthe c/ ministre de la Guerre*, *Rec.*, p. 1220 ; CE 1er mars 1944, minist*re* des *Travaux publics*, *Rec.*, p. 71 ; TC 6 juill. 1957, *Préfet de la Seine c/ Saiac*, *Rec.*, p. 819, *D.* 1958. 310, note J.-L. Quermonne ; CE, sect., 23 oct. 1959, *Ville d'Alger c/ Bosazza*, *Rec.*, p. 535.

311. CE 9 févr. 1933, *ministre des Pensions c/ Greffier*, *Rec.*, p. 174.

312. CE 7 févr. 1896, *Cornaille, Leroy et autres*, *Rec.*, p. 120 ; *S.* 1898. III. 40 ; CE 4 nov. 1942, *Simon*, *Rec.*, p. 304.

313. M. Le Gouix, *De la déchéance quinquennale*, préc., p. 48-49.

puisqu'elle libère l'État à l'encontre de toutes les règles de droit commun » [314], ne pouvait jamais relever de la compétence des juges judiciaires [315]. 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 préjudicielle [316].

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 disparation 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 principes du droit public [317] 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 budgétaire

96 La déchéance est historiquement venue pallier les inconvénients du système de l'exercice budgétaire [318]. 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,*

---

314. A. Plantey, « La déchéance quadriennale », *JCP* 1951. 954.

315. Ce principe a très rapidement été dégagé par le Conseil d'État dans son office de juge des conflits, voir CE 16 mai 1839, *Réversat, Rec.*, p. 284. Voir par exemple, CAA Paris, 1er févr. 2010, *Barkat*, Req. nº 08PA00375, inédit ; *AJDA* 2010. 2002, concl. I. Dely.

316. CE 16 janv. 1987, *Commune de Levens Alpes-Maritimes*, Req. n° 37558, inédit.

317. En ce sens, A. Plantey, « La déchéance quadriennale », *JCP* 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'État ; elle tend aujourd'hui à perdre ce caractère pour devenir une simple règle du Droit administratif* » (H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 278).

318. Voir *supra*, nº 73-86.

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 » [319].

97 D'abord introduit par un décret du 25 juin 1934 pour les recettes de l'État, le système de la gestion fut élargi aux dépenses par un décret-loi du 21 avril 1939 [320] puis généralisé par une loi du 11 juillet 1953 [321] et un décret du 14 novembre 1955 [322]. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 [323] consacra pourtant « *un système intermédiaire* » [324] laissant une large place à la technique comptable de la gestion dans les finances de l'État mais dont certains éléments n'étaient pas étrangers au système de l'exercice [325]. Concomitamment, le système de la gestion a été adopté pour l'exécution des budgets des collectivités territoriales depuis 1960 [326]. Lors de la « *révolution financière* » [327] induite par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 [328], 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'État « *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'État* » [329] 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'État [330]. « *La comptabilité budgétaire ayant pour objet de suivre la façon dont le budget a été exécuté* » [331] et en particulier de connaître les dettes acquittées et celles restant à payer, seule celle-ci intéresse le droit de la prescription.

98 Le choix du système de la gestion a l'avantage de la simplicité [332] : « *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*

---

319. Voir M. Bouvier, M.-C. Esclassan et J.-P. Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2012, 11e éd., 1066 p., spéc. p. 439.

320. Voir P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 470-471.

321. Loi no 53-611 du 11 juillet 1953 *portant redressement économique et financier*, *JORF* du 11 juill. 1953, p. 6143.

322. Décret no 55-1487 du 14 novembre 1955 *portant système de la gestion, JORF* du 18 nov. 1955, p. 11235.

323. Ordonnance organique no 59-2 du 2 janv. 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances, JORF* du 3 janv. 1959, p. 180.

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

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

326. Voir M. Bouvier, *Les finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 2010, 13e éd., 262 p., spéc. p. 214.

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

328. Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 *relative aux lois de finances, JORF* du 2 août 2001, p. 12480.

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

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

331. J.-L. Albert et L. Saïdj, *Finances publiques*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2009, 6e éd., 775 p., spéc. p. 399.

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

de l'année en cours au jour du paiement » [333]. Par 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* » [334]. 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 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* » [335]. 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* » [336]. 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 administrative [337]. 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, avait constaté qu'« *il s'agissait, désormais, d'une institution n'ayant guère d'autres finalités, d'autres raisons d'être que celles des prescriptions* » [338]. 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.

---

333. J. Laferrière et M. Waline, *Manuel élémentaire de science et législation financières*, LGDJ, Paris, 1952, 581 p., spéc. p. 143.

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

335. *Idem*, p. 465.

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

337. Voir par exemple, J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 24e 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, 12e éd., 727 p., spéc. p. 627.

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

B. La traduction partielle de la disparition du fondement budgétaire

100 La disparition du fondement budgétaire a 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).

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 entraînèrent 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 1945 [339], 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 prescription [340]. 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* » [341] 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 prescription [342], reporta le point de départ du délai de déchéance au jour de la connaissance du fait générateur de la créance [343].

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 datée. M. Waline incitait les juristes à « *s'inspirer de sentiments humains pour l'interprétation de certaines règles draconiennes dont l'intérêt*

---

339. Loi nº 45-0196 du 31 décembre 1945, *exercice 1946 (1er trimestre) : budget général : dépenses militaires, JORF* du 3 janv. 1946, p. 98.

340. Sur ce point, voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2001, 538 p., spéc. p. 357-363.

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

342. Il s'agit de l'adage *Contra non valentem agere non currit praescritpio* (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, 4e éd., 1021 p., p. 109-112 ; J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere non currit praescritpio* », *RCLJ* 1937. 155-194.

343. Voir *infra*, nº 807.

public n'apparaît pas être le support nécessaire » [344]. Le Conseil d'État suivit cette recommandation dans une solution « *à vrai dire audacieuse* » [345]. 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 1958 [346]. 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 1968 [347] 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'État 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 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* » [348]. L'aboutissement de la réforme de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, 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* » [349] congénitale de la prescription quadriennale.

---

344. M. Waline, note sous CE 8 déc. 1965, *Placenti*, *RDP* 1966. 960.

345. P. Amselek, « Le ministre des Finances et la déchéance quadriennale (À propos d'un arrêt récent du Conseil d'État) », préc.

346. CE 18 avr. 1958, *Guern*, *Rec.*, p. 214.

347. Loi nº 68-1250 du 31 décembre 1968 *relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics*, *JORF* du 3 janv. 1969, p. 76. Voir les débats à l'Assemblée nationale, *JOAN*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4931.

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

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

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* » [350]. 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'État* » [351]. 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 1968 [352] interdit à l'administration de faire obstacle à la chose jugée en opposant la prescription après une décision juridictionnelle [353]. 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'exception [354]. L'acte opposant la prescription quadriennale ne relève donc plus de la seule compétence du juge administratif. 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 prescription [355].

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*

---

350. *Ibidem.*

351. Voir les débats à l'Assemblée nationale, *JOAN*, 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* ».

352. 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* ».

353. Voir, par exemple, TA Caen, 25 mars 2008, *Société Corebat c/ Commune de Pontorson*, Req. nº 0800122, inédit ; *AJDA* 2008. 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.

354. 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* ».

355. Voir *infra*, nº 931-937.

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* » [356], 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* » [357]. 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 selon laquelle seul l'ordonnateur est compétent pour l'opposer [358]. Cette position est pourtant dépassée puisqu'elle revient à donner un fondement exclusivement budgétaire à la prescription quadriennale. À 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 publique permette d'opposer la prescription [359]. 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 srucroît 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.

---

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

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

358. Voir par exemple, concernant la déchéance quadriennale issue de la loi de 1831 : CE, sect., 24 juin 1949, *Legrand*, *Rec*., p. 309. À propos de la prescription quadriennale prévue par la loi de 1968, voir CE 22 juin 2001, *Dandrau*, Req. n° 219630, inédit ; CE 8 févr. 2010, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte-d'Azur*, *Rec. Tab*., p. 701, *AJDA* 2010. 294, obs. E. Royer.

359. Civ. 2e, 23 avr. 1986, *Ville de Montbéliard c/ Royer*, *Bull. civ.* II, n° 60 ; Civ. 3e, 19 janv. 2011, *Commune de Saint-Paul*, *Bull. civ.* III, n° 10 ; *AJDA* 2011. 637. Ce que refuse toujours le juge administratif, voir CE 6 déc. 2002, *Bachellerie-Pérez*, Req. n° 223754, inédit.

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 prescription [360]. La solution est identique à propos de l'article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre [361]. Le délai triennal qu'il fixe a été explicitement qualifié de prescription et de ce fait, n'est pas d'ordre public [362].

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* » [363]. 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

---

360. Voir par exemple, CAA Paris, 29 janv. 1998, *Rajemison, Rec. Tab.*, p. 836 ; CE 31 mai 2012, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Bartoli, Rec. Tab.*, p. 879.

361. 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* ».

362. CE 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai*, *Rec. Tab.*, p. 801.

363. R. Drago, « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *APD* 2000. 43-49, spéc. 49.

privé. En la matière, les auteurs privatistes ont apporté plusieurs justifications pour tenter d'expliquer l'ensemble des prescriptions. Les conclusions auxquelles ils sont parvenus [364] 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).

§ 1. L'INSUFFISANCE DES FONDEMENTS CLASSIQUES

113 Parce que « *le fondement de la prescription extinctive est extrêmement variable* » [365], S. Amrani-Mekki remarquait que les rédacteurs du Code civil n'ont pas été capables de dégager un modèle unique de prescription [366]. 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 à 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 à la suite de 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* » [367]. Pour les canonistes, entre deux maux, mieux valait-il

---

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

365. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de l'institut André Tunc, Paris, 2005, p. 75-98, spéc. p. 84.

366. *Ibidem*.

367. J. Carbonnier, *Droit civil. Les obligations. Les biens*, Tome II, PUF, coll. Quadrige/Manuel, Paris, 2004, 2574 p., spéc. p. 2521.

choisir le moindre : « *le péché de la prescription apparaiss*[ait] *finalement moins grave que le péché de capitalisation* » [368]. « *Devenue laïque* » [369], 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* » [370]. 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'État. 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 débitrice [371]. Dès lors, l'impossibilité d'être payé ne résultait pas du débiteur de l'administration mais de l'État 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 créancier [372]. 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* » [373].

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.

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

---

368. 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, p. 729-735, spéc. p. 731.

369. *Ibidem*. Sur cette question, voir N. Kanayama, « Les civilistes français et le droit naturel au XIX[e] siècle. À propos de la prescription », *RHFD* 1989. 129-154.

370. Voir les débats à l'Assemblée nationale, *JOAN*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4932.

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

372. 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.

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

décision unilatérale, auquel s'ajoute la contrainte exécutoire – c'est-à-dire l'exécution forcée [374] –, 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 régalienne, par essence spécifique au droit public. Par analogie avec le droit pénal, certaines prescriptions en droit public 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* » [375].

120 L'affaire ayant donné lieu à la reconnaissance d'un principe général de prescription trentenaire [376] par le Conseil d'État 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'État l'arme défensive de l'écoulement du temps* » [377] 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, ils 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* » [378]. 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 que l'illégalité ou la responsabilité* » [379]. 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'État que la collectivité tout 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'État 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,

---

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

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

376. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *AJDA* 2005. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *LPA* 23 sept. 2005, nº 190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *JCP A* 2006. 1014, note D. Korokoko ; *RFDA* 2005. 375, note B. Plessix ; *D.* 2005. 3077, note B. Quiriny ; *JCP* 2006. II. 10001, note F.-G. Trébulle.

377. B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

378. *Ibidem*.

379. *Ibid*.

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. À 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* » [380]. 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 capitalisation* » [381]. 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* » [382].

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 ses derniers. En effet, le règlement général sur la comptabilité publique [383], puis désormais le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique [384], en

---

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

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

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

383. Décret nº 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique*, préc.

384. Décret nº 2012-1246 du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, *JORF* du 10 nov. 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" ? », *RFDA* 2013. 433-439.

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 publics [385]. 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 personne surendettée incapable de gérer ses dépenses, et face à laquelle l'inertie du créancier est nécessairement dommageable* » [386].

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 créances [387]. En 1951, J. Carbonnier critiquait déjà le fait que « *l'État-législateur réduit systématiquement la prescription de ses dettes, du même train qu'il allonge celle de ses créances* » [388]. Cette dernière tendance, même si elle doit être relativisée en matière fiscale [389], 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).

---

385. En ce sens, L. Saïdj, « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP* 1993, nº 41, p. 64-72, spéc. p. 67.

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

387. Par exemple, le délai trentenaire prévu par l'ancien article 2262 du Code civil est applicable au recouvrement des créances ordinaires, voir CE, sect., 30 mars 1990, *Leca*, *Rec.*, p. 81 ; *Dr. fisc.* 1990, nº 30, comm. 1554, concl. T. Le Roy ; *AJDA* 1990. 617, note P.-L. Frier ; CAA Marseille, 13 mai 2008, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte d'Azur*, Req. nº 05MA03228, inédit. Ou encore le délai trentenaire de l'obligation de remise en l'état des installations classées (CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, préc.) maintenu après la réforme du 17 juin 2008 (CE 12 avr. 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, Req. nº 363282, *Rec. Tab.*, à paraître ; *JCP A* 2013. 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, nº 7, 2013, comm. 59, note B. Parance).

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

389. 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*, nº 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* » [390]. À 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* » [391]. 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 créance [392] 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'État [393]. D'autre part, cette justification présume une erreur du créancier demandant le paiement d'une obligation déjà exécutée. La prescription protègerait le débiteur contre de telles actions. À 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 fait conforme au droit, contestée par une personne de mauvaise foi ou qui commet une erreur* » [394].

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.

---

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

391. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *AJDA* 1959. 5-13, spéc. 5.

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

393. Voir W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, 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* ».

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

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 tribunaux [395], garantissant ainsi « *la meilleure administration de la justice par l'élimination des procès poussiéreux* » [396].

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 conservation [397]. De telles évolutions concernent également le domaine de la comptabilité publique [398]. 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 conjugue [399].

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 exigence [400].

---

395. 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 XXIe siècle*, PUG, Grenoble, 1995, p. 281-296.

396. 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, 13e 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* ».

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

398. Sur cette question, voir T. Piette-Coudol, « La dématérialisation à l'œuvre dans la comptabilité publique », *JCP A* 2007. 2226, p. 11-13.

399. Voir *infra*, no 177-193.

400. 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,

La réforme du 17 juin 2008 en matière civile a expressément consacré ce fondement lors des travaux préparatoires [401]. Les mutations des sources du droit public [402] ont provoqué un recentrage de ses buts sur les aspirations individuelles des particuliers, entraînant l'essor de la sécurité juridique [403]. 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).

A. La prescription extinctive fondée sur la sécurité 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"* » [404] en fait une notion fuyante dont l'identification demeure malaisée [405]. 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* » [406] la réglementation juridique

---

les lois et la faux du temps », *JCP N* 2004, 1225, p. 772-786 ; P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12e éd., 760 p., spéc. p. 687 ; J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3e 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., p. 55-57.

401. Voir J.-J. Hyest, Rapport no 432 (2006-2007) présenté au Sénat, p. 3.

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

403. 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'État post-moderne*, LGDJ, 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* ».

404. F. Melleray, T. sous CE, ass., 24 mars 2006, *K.P.M.G. et autres*, *AJDA* 2006. 897.

405. 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 », *AJDA* 2004. 186-194, spéc. p. 186).

406. B. Pacteau, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA* 1995, no spécial, p. 151-155, spéc. p. 154.

applicable à une situation de fait dans laquelle il se trouve ou se trouvera. La compréhension des rapports qu'elle entretient avec la prescription est liée la conception temporelle, développée notamment par P. Raimbault, selon laquelle elle rassemble l'ensemble des moyens que « *se donne le droit pour figer ce qui est antérieur et prévoir l'avenir* » [407]. 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'État de droit. En recherchant « *l'ordre et la stabilité dans la vie juridique de l'État de droit* » [408], elle en constitue indéniablement une composante essentielle [409]. Cependant, le principe de légalité, « *pièce maîtresse du droit administratif* » [410], se trouve frontalement heurté par la sécurité juridique avec laquelle il doit pourtant composer [411]. 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. Le droit administratif a en effet 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 administrés [412].

---

407. P. Raimbault, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2009, 693 p., spéc. p. 40.

408. 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, LGDJ, Paris, 1938, p. 35-43.

409. 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, p. 473-491, spéc. p. 475 : la sécurité juridique « *est ancrée dans le principe de l'État 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'État de droit. Voir C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 1997, 379 p., spéc. p. 106.

410. P. Weil et D. Pouyaud, *Le droit administratif*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 24e éd., 127 p., spéc. p. 77.

411. Voir D. Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'État de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, p. 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* ».

412. 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* ».

139 Pourtant, selon J. Carbonnier, la sécurité juridique est « *un besoin juridique élémentaire, si l'on ose dire animal* » [413] 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* » [414]. D'autant que deux nouvelles aspirations ont vu le jour. Selon F. Melleray, celles-ci peuvent être résumées par la formule suivante : « *plus d'effectivité, plus de sécurité*. […] *L'heure est à la promotion de la stabilité des situations juridiques au détriment des exigences d'une application mécanique du principe de légalité* » [415].

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* » [416] 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 « *Reschtstaat* » [417]. 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 subjectifs [418]. Comme l'explique M. Fromont [419], 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)* » [420].

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

---

413. J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie juridique du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 1998, 9e éd., 447 p., spéc. p. 193.

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

415. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2001, 466 p., spéc. p. 11.

416. 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'État, 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).

417. D. Soulas et P. Raimbault, « Nature et racine du principe de sécurité juridique : une mise au point », *RIDC* 1-2003, p. 85-103, spéc. p. 96-98.

418. Sur ce point, voir C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, préc., p. 228-235 ; H. Maurer, trad. M. Fromont, *Droit administratif allemand*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 1994, 421 p., spéc. p. 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, p. 25-32.

419. M. Fromont, « Le principe de sécurité juridique », *AJDA* 1996, no spécial, p. 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.

420. M. Fromont, « Le principe de sécurité juridique », préc., p. 179-180.

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 offrant que la faculté de faire respecter la légalité. Lorsque le Conseil d'État décida finalement de dégager un principe de sécurité juridique, il ne manqua pas de souligner, sur recommandation de son commissaire du gouvernement [421], 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* » [422]. 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 principe [423] et l'a tour à tour qualifié de « *principe général du droit* » [424], de « *principe général de l'ordre juridique communautaire* » [425], ou encore d'« *exigence fondamentale* » [426]. La Cour de Strasbourg l'a quant à elle érigé en « *principe inhérent à la Convention* » [427]. En dégageant les différentes normes communes aux États européens, les cours européennes agissent comme des « *catalyseurs* » [428] juridiques et produisent une harmonisation des règles nationales du droit administratif [429], sans pour autant que cette harmonisation ne soit un obstacle à une adaptation des principes nouvellement accueillis par un ordre juridique national.

---

421. Voir Y. Aguila, concl. sur CE, ass., 24 mars 2006, *K.P.M.G. et autres*, *RFDA* 2006. 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* ».

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

423. CJCE 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, 2e éd., 1631 p., spéc. p. 917-918.

424. CJCE 6 févr. 1962, *Bosch*, Aff. 13/61.

425. CJCE 9 juill. 1969, *Portelange c/ Smith Corona Marchant international*, Aff. 10/69.

426. CJCE 14 juill. 1972, *Azendia Colori Nazionali c/ Commmission*, Aff. 57/69.

427. Cour EDH 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, Req. no 6833/74.

428. J. Schwarze, « Convergences et divergences des droits administratifs de l'Union européenne », *AJDA* 1996, no spécial, p. 140-145, spéc. p. 142.

429. 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'État de droit*, Dalloz, Paris, 1996, p. 47-55, spéc. p. 53-54. Voir aussi, M. Fromont, « La justice administrative en Europe. Convergences », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 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* » [430] aussi bien doctrinal [431] que jurisprudentiel [432]. Son influence n'a véritablement été perceptible qu'au début des années 1990. Ce changement s'est d'abord traduit par une abondante production doctrinale [433] avant de connaître un relai législatif et jurisprudentiel. Outre la prise en compte de cet impératif dans le cadre de ses fonctions juridictionnelles [434], le Conseil d'État 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, comme en témoigne le rapport public de 1991 intitulé « *De la sécurité juridique* » [435]. 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 français [436]. En 2006, un second rapport du Conseil d'État fut consacré à « *la sécurité juridique et la complexité du droit* » [437]. 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 2006 [438]. 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* » [439] avant d'être difficilement [440] mais officiellement

---

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

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

432. Même si la logique de l'arrêt *Cachet* est implicitement sous-tendue par la sécurité juridique (CE 3 nov. 1922, *Cachet*, *Rec.*, p. 790, concl. C. Rivet ; *GAJA*, 1974, 6e éd., no 42).

433. 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).

434. Voir, par exemple, fixant l'obligation d'abroger les règlements illégaux, CE, ass., 3 févr. 1989, *Compagnie Alitalia*, *Rec.*, p. 44, concl. N. Chaid-Nourai ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 89.

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

436. Par exemple, en matière de retrait des actes administratifs, CE, ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, *Rec.*, p. 497, concl. F. Séners ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 105 ; ou encore concernant les pouvoirs de modulation des décisions juridictionnelles, CE, ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, *Rec.*, p. 197, concl. Devys ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 110.

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

438. CE, ass., 24 mars 2006, *KPMG et autres*, *Rec.*, p. 154 ; *RFDA* 2006. 463, concl. Y. Anguila et note F. Moderne ; *BJCP* 2006. 173, note P. Terneyre ; *AJDA* 2006. 841, trib. B. Mathieu, p. 897, trib. F. Melleray et p. 1028, chron. C. Landais et F. Lenica ; *D.* 2006. 1190, note P. Cassia ; *Europe*, 2006, no 5, p. 9, note D. Simon ; *JCP* 2006, I, 150, obs. B. Plessix et II, 10113, note J.-M. Belorgey ; *RDP* 2006. 1169, note J.-P. Camby ; *RDP* 2007. 285, note J.-M. Woehrling ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 111.

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

440. Avant d'ériger la sécurité juridique en principe général, le juge administratif, hormis le cas des situations nationales régies par le droit communautaire (CE, ass., 11 juill. 2001, *Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles*, *Rec.*, p. 340 ; *RFDA* 2002. 33,

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'État 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* » [441], « *une préoccupation* » [442], « *un besoin* » [443], tout au mieux « *une exigence fondamentale* » [444]. 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* » [445]. 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 l'acquittement des dettes publiques, précédemment retracée [446], témoigne de la prégnance de l'impératif de prévisibilité poursuivi par la prescription quadriennale. En effet, les dettes de l'État n'ont pas toujours été soumises à un délai extinctif fixe. Sous l'Ancien Régime et durant le premier tiers du XIX[e] siècle, les gouvernements décidaient librement et inopinément d'établir de brefs délais durant lesquels les créanciers de l'État devaient se faire connaître

---

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, CE 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., p. 188-189.

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

442. 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, *p.* 53-58, spéc., p. 53.

443. F. Pollaud-Dulian, « À propos de la sécurité juridique », *RTD civ.* 2001. 487-504, spéc. 491.

444. A. Cristau, « L'exigence de sécurité juridique », *D.* 2002. 2814-2819, spéc. 2816.

445. B. Mathieu, « Pour une reconnaissance de «principes matriciels» en matière de protection constitutionnelle des droits de l'Homme », *D.* 1995. 211-212, spéc. 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* ».

446. Voir *supra*, n° 72-112.

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. 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 anachronique [447]. 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 le long recensement effectué 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 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* » [448]. 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*

---

447. En ce sens, G. Tabareau, *L'extinction des dettes de l'État par la déchéance quinquennale*, préc., p. 246.

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

qu'assurer la stabilité des situations acquises paraît préférable à l'application pure et simple de la règle de droit » [449] ? 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 financière [450]. 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* » [451]. 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'État dans l'arrêt *Alusuisse-Lonza-France* du 8 juillet 2005 [452]. Le commissaire du gouvernement M. Guyomar exposa les raisons qui devaient conduire à l'édiction d'un principe général de prescription en droit administratif, venant comme « *un nouveau renfort* » [453] de la sécurité juridique. Après avoir fait appel aux principes du droit naturel pour justifier la présence de la prescription en droit administratif, comme a pu le faire la doctrine privatiste durant une longue période [454], 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* » [455]. On peut en conclure que ce principe général constituerait en droit public « *une nouvelle pierre dans la consolidation de l'exigence de sécurité juridique* » [456]. Le Conseil d'État a d'ailleurs clairement établi le lien entre sécurité juridique et prescription en matière fiscale. Il juge que ne peut être légalement institué, « *sans méconnaître le principe de sécurité juridique,* […] *un droit de reprise excluant l'application de tout délai de prescription* » [457] au profit de l'administration fiscale.

---

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

450. Dans le même sens, à propos des prescriptions fiscales, voir P. Serlooten, « Le temps et le droit fiscal », *RTD com.* 1997. 177-201, spéc. 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* ».

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

452. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

453. C. Landais et F. Lenica, chron. sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

454. Voir N. Kanayama, « Les civilistes français et le droit naturel au XIX^e^ siècle. À propos de la prescription », préc.

455. M. Guyomar, concl. sur CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

456. B. Quiriny, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

457. CE, Plén., 23 juin 2014, *Polynésie française*, Req. n° 355801, *Rec.*, à paraître ; *AJDA* 2014. 1350 : « *qu'en jugeant que le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que puisse être légalement édictée une disposition instituant un droit de reprise au profit de l'administration fiscal excluant, de façon générale et absolue, l'application de toute prescription, la cour n'a pas commis d'erreur de droit* ». Cette solution consacre la position retenue par la cour administrative d'appel de Paris. Voir CAA Paris, Plén., 13 oct. 2011, *Zannier*, Req. n° 09PA01620, inédit ; *Dr. fisc.* 2012, n° 13, comm. 234, concl. P. Blanc ; *Dr. fisc.* 2012, n° 13, 208, note S. Austry.

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* » [458]. 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* » [459]. Parce que la sécurité juridique « *a un contenu plus "objectif"* » [460], qu'elle est « *étroitement liée à la fiabilité du droit* » [461], il n'est pas impossible de considérer que la prescription, en éteignent 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 États 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'Homme [462], ni porter une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens prévu par l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention [463]. 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*

---

458. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 153.

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

460. *Ibidem.*

461. *Idem*, p. 476.

462. 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. p. 230-237.

463. Remarquons que la Cour a validé l'existence de la prescription acquisitive des droits réels immobiliers au regard de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention, voir Cour EDH 30 août 2007, *J.A. Pye (oxford) Ldt c/ Royaume Uni*, Req. nº 44302/02 ; *AJDA* 2007. 1928, obs. J.-F. Flauss ; *RTD civ.* 2007. 727, note J.-P. Marguénaud ; *JCP 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 (Civ. 3e, 12 oct. 2011, *Bull. civ.* III, nº 170 ; *D.* 2011. 1819, obs. G. Forest).

de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé » [464]. 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 c/ France*, cette argumentation a été utilisée par la Cour de Strasbourg pour entériner la prescription quadriennale des dettes publiques de l'État français. En raison de l'impératif de sécurité juridique qu'il poursuit, son bref délai ne fait pas obstacle à l'efficacité du recours [465]. *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'État [466].

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 l'application particulière aux personnes morales de droit public de la prescription extinctive, principe de portée tout à fait générale* » [467] visant à concrétiser l'exigence de sécurité juridique. Cette position a été adoptée par le Conseil d'État 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* » [468], 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

---

464. Cour EDH 22 oct. 1996, *Stubbings et autres c/ Royaume-Uni*, Req. nos 22083/93 et 22095/93, § 51 ; *JCP* 1997. I. 4000, obs. F. Sudre ; *GACEDH*, 2011, 6e éd., p. 313 : à propos de délai de prescription de l'action en reconnaissance de paternité.

465. Cour EDH 8 juill. 2004, *Vo c/ France*, Req. no 53924/00 ; *Revue de science criminelle* 2005. 135, note F. Massias ; *D.* 2004. 2801, chron. E. Séverin.

466. Pour un exemple de violation de l'article 6, paragraphe 1, par l'application des prescriptions des créances de l'État grec, voir Cour EDH 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, Req. no 48906/06 ; *AJDA* 2009. 1936, obs. J.-F. Flauss. Pour un exemple de violation de l'article 1er du premier protocole additionnel du fait de l'application de la prescription des dettes publiques de l'État grec, voir Cour EDH 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, Req. no 36963/06 ; *JCP A* 2009. 2078, obs. S. Platon ; *AJDA* 2009. 1936, obs. J.-F. Flauss ; *Dr. adm*. 2009, no 10, comm. 131, note C. Froger. Sur les conséquences de ces arrêts, voir *infra*, no 697-711.

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

468. CE 5 déc. 2005, *Tassius*, *Rec. Tab.*, p. 815 ; *AJDA* 2006. 677 ; *AJFP* 2006. 85 ; CAA Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. no 06VE00672, inédit ; CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, Req. no 352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1547 ; *JCP A* 2013, act. 672, obs. L. Erstein ; *Dr. fisc*. 2013, no 49, comm. 540, concl. F. Aladjidi et note L. Ayrault. Voir également, TA Versailles, 8 avr. 2005, *Delaunay*, Req. no 0400191, inédit ; *AJDA* 2005. 1514, concl. P. Léglise.

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'Homme [469]. 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 guerre [470].

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 » [471]. 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.

B. La prescription extinctive et l'exécution des obligations publiques

153 Fondée sur la sécurité juridique, la prescription s'impose dans son principe. Elle n'en 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 humaines [472]. 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 État de civilisation moderne et qui passe pour être le premier des devoirs moraux et sociaux de celui-ci* » [473]. Traduit en droit des obligations,

---

469. CE 30 mars 2011, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Diallo*, *Rec.*, p. 139.

470. CE 24 avr. 2013, *M. A.*, Req. nº 350705, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1668.

471. G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif. La technique du droit public français*, Tome I, 1925, 3e 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).

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

473. 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, p. 359-371.

l'idée de justice signifie que le paiement du créancier demeure par principe « *le mode naturel d'extinction de toute obligation* » [474]. 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* » [475]. 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.

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* » [476]. Cette nécessité 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'État 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'État, par sa mauvaise volonté, en soulevant des difficultés et en obligeant l'État à plaider, puisse entraver les services publics* » [477]. Le devoir de payer ses obligations ne s'impose pas seulement au débiteur de l'administration. Il s'étend avec encore plus de force

---

474. F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11e 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* ».

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

476. 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).

477. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, De Boccard, Paris, 1930, 3e éd., 856 p., spéc. p. 412.

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* » [478]. 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 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* » [479].

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* » [480]. 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* » [481]. 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.

---

478. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *LPA* 2 avr. 2009, n° 66, p. 25-33, spéc. p. 33.

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

480. J. Carbonnier, « Notes sur la prescription », *RTD civ.* 1952. 171-181, spéc. 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.

481. G. Ripert, « Le droit de ne pas payer ses dettes », *D.* 1936. 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 ? », *LPA* 26 févr. 2008, n° 41, p. 6-11.

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 privé lorsque l'intérêt général l'exige [482]. 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 classées [483]. 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 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^e^ 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.

---

482. En ce sens, B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *RFDA* 2008. 1219-1226, spéc. p. 1220.

483. CE 12 avr. 2013, *SCI 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 apparaît 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* » [484], 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* » [485]. 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 à une condition de délai. En présence d'une obligation née d'un acte administratif illégal, le délai de retrait a, pedant un temps, 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. À propos

---

484. B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2008, 646 p., spéc. p. 171. Voir aussi J.-J. Tramoni, « L'acte, le juge et les délais », *RRJ* 2001. 255-284, spéc. 256.

485. P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 13e éd., 634 p., spéc. p. 509.

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* » [486]. Les auteurs distinguent traditionnellement les délais de forclusion de ceux de 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 régime [487]. À l'inverse, plusieurs auteurs nient ou nuancent son existence en l'assimilant à la forclusion [488] ou, plus rarement, à la prescription [489]. Si la querelle privatiste autour de la définition et du rôle du délai de préfixion est encore vive [490], le droit public a, sur ce point, le mérite de la simplicité. Ce terme n'est utilisé ni par les textes [491], 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 réglementaire [492].

163 Cette précision apportée, il est possible de distinguer le délai de prescription du délai de recours (§ 1). 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* » [493]. Les conséquences de la distinction du délai de prescription et du délai de recours confirment ce point de vue (§ 2).

---

486. P. Hébraud, « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Études offertes à Pierre Kayser*, Tome II, PUAM, Aix-Marseille, 1979, p. 1-58, spéc. p. 13.

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

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

489. A. Trescases, « Les délais préfix », *LPA* 30 janv. 2002, n° 22, p. 6-18.

490. 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. 1800-1804, spéc. 1802. Il est aussi proposé de fusionner les deux notions de prescription et forclusion. Voir L. Cadiet, « Les clauses contractuelles relatives à l'action en justice », in J. Mestre (dir.), *Les principales clauses des contrats conclus entre professionnels*, PUAM, Aix-en-Provence, 1990, p. 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* ».

491. L'article 1er 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*, *JORF* du 12 juill. 1979, p. 1711).

492. 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.

493. J.-L. Bergel, « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.* 1982. 255-272, spéc. 258 et 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^e^ 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 négligeables [494]. 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 privé [495] qu'en droit international public [496], 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 acuité [497]. 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'état de la controverse relative à l'objet de la prescription en droit privé

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* » [498]. Avant de transposer cette problématique en droit public, il convient de présenter les arguments avancés au soutien de la thèse processualiste (1) pour mieux les comparer à ceux de la thèse substantialiste (2).

---

494. 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 ? », *JCP* 2008. I. 160, p. 16-27 ; C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *JCP N* 2009. 118, p. 24-46.

495. 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 *Études dédiées à Alex Weill*, Dalloz/Litec, Paris, 1983, p. 303-323 ; P. Courbe, « La prescription en droit international privé », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 67-83.

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

497. Voir *infra*, n° 325 et s.

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

1) La thèse processualiste

166 Aujourd'hui, les partisans de cette thèse [499] 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* » [500] (sans action, il ne pouvait y avoir de droit [501]), les actuels débats doctrinaux en France [502] sont hérités de « *l'évolution suivie par la pensée juridique française à propos des notions de droits subjectifs et d'action en justice* » [503]. Les auteurs du XIX^e^ siècle, en assimilant droit 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^e^ siècle lorsque H. Vizioz, à l'aide des écrits de ses homologues

---

499. S. Guinchard, F. Ferrand et C. Chainais, *Procédure civile. Droit interne et droit de l'Union européenne*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 31^e^ éd., 1541 p., spéc. p. 185-186 ; L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 8^e^ éd., 883 p., spéc. p. 362 ; G. Cornu et J. Foyer, *Procédure civile*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1996, 3^e^ 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*, LGDJ, Paris, 2009, p. 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., p. 41-45.

500. 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. p. 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, p. 235-253, spéc. p. 244.

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

502. 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. 2523-2527). Les codifications savantes « *s'efforcent de surmonter cette opposition classique* » (*idem*, p. 2523) entre thèses processualiste et substantialiste. À 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*, PUR, Rouen, 2000, p. 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. 2543-2550).

503. M. Bandrac, « Les tendances récentes de la prescription extinctive en droit français », *RIDC* 1994-2, pp. 359-377, spéc. p. 361.

publicistes [504], ébaucha les prémisses d'une véritable théorie de l'action [505]. 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* » [506]. L'action constitue en premier lieu un droit fondamental [507]. Elle traduit ensuite un pouvoir légal sur le plan processuel ; celui d'agir en justice [508]. 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 justice [509]. Il opéra une véritable dissociation entre le droit substantiel et l'action en justice, allant jusqu'à faire de cette dernière un droit subjectif processuel [510].

---

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

505. Voir P. Catala et F. Terré, *Procédure civile et voies d'exécution*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1965, 1re 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* ».

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

507. 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 CE ord. 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, p. 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*, p. 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, p. 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* ».

508. 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., p. 432-435).

509. 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. p. 34-42 ; H. Motulsky, « Le droit subjectif et l'action en justice », *APD* 1964. 215-227.

510. 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 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. Cuche et J. Vincent, *Procédure civile*, Dalloz, Paris, 1963, 13e 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 *Études offertes au*

Finalement, « *l'illustre auteur distinguait trois étages des droits à propos du procès : le droit substantiel, le droit d'agir et l'acte de procédure* » [511].

169 À la suite de ces analyses, les rédacteurs du Code de procédure civile de 1975 [512] consacrèrent une définition de l'action en justice conforme à ces nouvelles orientations doctrinales [513]. 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* » [514]. 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'obligation [515]. 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'action [516]. C'est à ce titre que figure la prescription [517]. Or, la fin de non-recevoir fait elle-même l'objet de difficultés terminologiques anciennes [518]. Sa nature demeure ambiguë, à mi-chemin entre la défense au fond

---

doyen Philippe Simler, Dalloz/Litec, Paris, 2006, p. 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*, PUSS, Toulouse, 1981, p. 949-958, spéc. p. 958 ; J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 4e éd., 2010, 1016 p., spéc. p. 45).

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

512. 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 civil. Vingt ans après*, La documentation française, Paris, 1998, p. 321-332, spéc. p. 323. Sur son élaboration, voir G. Cornu, « L'élaboration du Code de procédure civile », *RHFD* 1995, no 16, p. 241-255.

513. 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, p. 35-45, spéc. p. 39.

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

515. *Contra*, voir M. Mignot, « Prescription extinctive. Dispositions générales », préc., no 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* ».

516. Voir A. Omar, *La notion d'irrecevabilité en droit judiciaire privé*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1967, 232 p., spéc. p. 76-92.

517. 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., p. 45-73, spéc. p. 60-68.

518. H. Lespinasse, « Faudrait-il changer les vieux termes de la langue du droit ? », *RCLJ* 1874. 552-556, spéc. 553 : « *Il n'est pas sans exemple que les juristes, même instruits, aient*

(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* » [519]. 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)* » [520], qualifier la prescription de fin de non-recevoir suppose obligatoirement que celle-ci n'affecte que l'action en justice [521].

170 Différentes dispositions autorisent ensuite à plaider en faveur de cette conception. Antérieurement à la loi du 17 juin 2008, l'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* » [522]. 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 lui permettant de l'exercer* » [523]. 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.

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, « Étude critique de la notion de fin de non-recevoir en droit privé », *RTD civ.* 1947. 133-160, spéc. 134-135.

519. 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* ».

520. H. Motulsky, note sous Civ. 2e, 6 juin 1962, *de Monteil c/ Magot*, *JCP* 1963. II. 13191.

521. Voir H. Motulsky, *Droit processuel*, Montchrestien, Paris, 1973, 294 p., spéc. p. 99. Étudiant 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…* ».

522. Nous soulignons.

523. 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.

171 Enfin, nul doute que « *l'argument le plus solide* » [524] 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 débiteur [525]. Ce refus serait justifié par la subsistance d'une obligation naturelle [526]. D'autre part, et surtout, l'adage *quae temporalia sunt agendum perpetua sunt ad excipiendum* [527] trouve à s'appliquer, principalement en matière contractuelle [528]. L'exception de nullité, permettant au débiteur de faire obstacle à l'exécution d'une obligation, est perpétuelle [529]. 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 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* » [530], 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).

---

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

525. C. cass., 21 janv. 1935, *S.* 1935. I. 321 ; Civ. 4 déc. 1944, *S.* 1947. I. 29, note P. Tirlemont ; Soc. 11 avr. 1991, *Bull. civ.* V, n° 192 ; *RTD civ.* 1992. 97, obs. J. Mestre ; Civ. 3e, 25 avr. 2007, *Bull. civ.* III, n° 61 ; *CCC* 2007, comm. 197, obs. L. Leveneur.

526. 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*, LGDJ, Paris, 1949, 4e éd., 421 p., spéc. p. 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)* ».

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

528. 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 Civ. 1re, 1er déc. 1998, *Bull. civ.* I, n° 338 ; *JCP* 1999. I. 171, obs. M. Fabre-Magnan ; *RTD civ.*1999. 621, obs. J. Mestre ; *Defrénois* 1999. 36953, obs. J.-L. Aubert ; Civ. 1re, 9 nov. 1999, *Bull. civ.* I, n° 298 ; *JCP* 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 Civ. 1re, 20 mai 2009, *Bull. civ.* I, n° 96 ; *CCC* 2009, comm. 213, note L. Leveneur.

529. Voir J.-L. Aubert, « Brèves réflexions sur le jeu de l'exception de nullité », in *Études offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXIe siècle*, LGDJ, Paris, 2002, p. 19-27 ; M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », *D.* 1987. 67-72.

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

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* » [531]. 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* » [532]. Ces « *fausses fins de non-recevoir* » [533] se différencient des « *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 droit [534]. Tirant les conséquences de ces qualifications abusives, un auteur a adopté une acception stricte voire restrictive de la notion de fin de non-recevoir [535], reléguant la prescription à sa juste place, c'est-à-dire comme moyen de défense au fond [536]. Une autre conception de la thèse substantialiste, plus nuancée, est toutefois envisageable.

b) L'approche substantialiste classique

174 Pour les tenants de la thèse substantialiste [537], la prescription entraîne d'abord et avant tout l'extinction de l'obligation. « *Si l'action s'éteint, c'est parce que le*

---

531. *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, p. 3-10, spéc. p. 8-10.

532. J. Héron et T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, préc., p. 116.

533. *Ibidem*.

534. *Ibid*.

535. G. Block, *Les fins de non-recevoir en procédure*, LGDJ/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.

536. 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* ».

537. P. Malaurie, L. Aynès et P. Stoffel-Munck, *Les obligations*, Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2009, 4e éd., 854 p., spéc. p. 676 ; J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*,

droit substantiel disparaît ; […] *l'action disparaît par voie accessoire* » [538]. Une variante est néanmoins envisagée ; elle consiste à attribuer un double objet à la prescription extinctive [539]. Celle-ci éteindrait, distinctement et sans effet de réciprocité, le droit ou l'action. Si les textes semblaient accréditer 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 désormais [540] qu'elle constitue « *un mode d'extinction d'un* ***droit*** *résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps* » [541].

175 Le principal argument de cette conception est construit autour d'« *un raisonnement par l'absurde* » [542]. Cette démonstration a été menée par M. Bandrac dans sa thèse [543] 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 majoritaire [544] –, la prescription atteint immanquablement 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* » [545] du 17 juin 2008 n'a pas tranché le débat théorique,

---

Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3e éd., 539 p., spéc. p. 193 ; F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11e 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, LGDJ, Paris, 1954, 2e 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* ».

538. T. Le Bars, « La nature de la prescription : une question sans réponse ? », préc., p. 5.

539. M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, préc., p. 52-78.

540. 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* ».

541. Nous soulignons.

542. 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.

543. M. Bandrac, *La nature juridique de la prescription extinctive en matière civile*, préc., p. 56-62.

544. Voir par exemple, P. Hébraud, « L'exécution des jugements civils », *RIDC* 1957. 170-202.

545. 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 », *RRJ* 2008-1, p. 1945-1955, spéc. p. 1951.

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 prescription [546]. Pourtant, on a pu juger un peu hâtivement, « *que le législateur, avec un pragmatisme salutaire, a donc préféré adapter sa législation aux situations juridiques et factuelles plutôt qu'aux débats doctrinaux* » [547]. 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* » [548]. 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'état des questions relatives à 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 public [549], 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 recours [550]. En outre, tout autant qu'il existe d'authentiques obligations en droit public [551], 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).

---

546. Voir Civ. 3e, 25 avr. 2007, préc.

547. C. Biguenet-Maurel, *Réforme de la prescription civile*, Francis Lefebvre, coll. Dossiers pratiques, Paris, 2008, 316 p., spéc. p. 15.

548. *Ibidem*.

549. Voir *supra*, nº 20-31.

550. Voir M. Guyomar et B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, Paris, 2012, 2e éd., 515 p., spéc. p. 114.

551. Voir *supra*, nº 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* » [552]. 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'action [553]. 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 distinction [554]. L'administration, quant à elle, « *n'a que faire d'être entendue en justice : elle jouit du privilège de l'exécutoire* » [555].

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 exceptionnelle [556]. L'action peut donc se concevoir de façon autonome, qu'elle soit envisagée du côté des administrés ou de l'administration [557]. Paradoxalement, la doctrine publiciste a historiquement [558] 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 de la solution qu'il donne à la question de droit* » [559]. Nonobstant ces

---

552. L. Cadiet, J. Normand et S. Amrani Mekki, *Théorie générale du procès*, préc., p. 332.

553. En ce sens, voir 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*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1995, 494 p., spéc. p. 167-174.

554. 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* ».

555. S. Guinchard *et alii, Droit processuel : droit commun et droit comparé du procès équitable*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, 5e éd., 1307 p., spéc. p. 1125.

556. 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, p. 302-314, spéc. p. 311-314.

557. *Contra* A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, L'Harmattan, coll. Logique juridique, Paris, 2009, 570 p., spéc. p. 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).

558. Voir H. Vizioz, « Les notions fondamentales de la Procédure et la Doctrine française du Droit public », préc.

559. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, préc., p. 433.

recherches, les auteurs du XX^e^ 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 demande [560]. 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 fond [561]. 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* » [562]. Cette définition paraît ramener le recours à la demande en justice [563], 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 fond [564].

180 Si négativement, l'action n'est ni le droit, ni la demande, qu'est-elle positivement ? On peut y déceler un droit subjectif [565] mais il est également possible de retenir, au regard des critiques générales faites à cette dernière conception [566], une

---

560. 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* ».

561. 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).

562. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13^e^ éd., 1540 p., spéc. p. 373.

563. 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* ».

564. En ce sens, L. Cadiet, S. Amarani-Mekki et J. Normand, *Théorie générale du procès*, préc., p. 342.

565. H. Motulsky, « Le droit subjectif et l'action en justice », préc.

566. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2001, 466 p., spéc. p. 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., p. 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 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 », *RDP* 1932. 695-728, spéc. 715). J. Barthélémy, s'inspirant de la doctrine allemande, distinguait quant à lui les droits reflets 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* »

définition plus adaptée à la 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* » [567]. Dans une perspective de droit processuel, si l'on accepte de distinguer l'action de la prétention émise au fond du droit [568], 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 processualiste [569] en qualifiant la prescription de fin de non-recevoir [570]. Ce choix était justifié à la date de ses décisions. Il s'explique par la nature historique de la déchéance quadriennale qui, avant 1968, « *constituait une règle comptable de la*

---

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. p. 16-37). Voir aussi N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2003, 805 p., spéc. p. 295-308.

567. F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, préc., p. 234. Dans le même sens, voir C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2001, 8e 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* ».

568. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1999, 716 p., spéc. p. 47 et p. 64-82. Pour le contentieux communautaire, voir D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, 3e 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* ».

569. CE 6 décembre 1907, *Pignot*, *Rec.*, p. 904 ; CE 22 mai 1908, *Compagnie des tramways électriques de Poitiers*, *Rec.*, p. 553.

570. 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 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, LGDJ, Paris, 1974, p. 653-664, spéc. p. 653).

dette : elle ne touchait pas au fond du droit » [571]. Aujourd'hui, on peut affirmer que le juge administratif y voit une défense au fond éteignant la créance de l'administré [572]. Cependant, certaines décisions laissent subsister un doute, semblant opter pour l'orientation processualiste [573]. Cette conception a pu être relayée par un membre de la juridiction administrative assimilant prescription et extinction de l'action [574]. 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 aussi, 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'État qualifie indubitablement la prescription de mode d'extinction des obligations [575]. Dans une première affaire [576], 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

---

571. E. Picard, « Prescription (des dettes publiques) », in L. Philip et L. Saïdj (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, Economica, Paris, 1991, p. 1205 ; CE 21 juill. 1972, *Veuve Hermann, Rec.*, p. 562 ; *D.* 1973. 503, concl. G. Braibant ; *AJDA* 1973, obs. P. Landon ; *RDP* 1973. 541, obs. ; J.-M. Auby ; *JDI* 1973. 706, note P. Weil : « *les dispositions* [de la loi du 29 janv. 1831], *qui ne mettent pas en cause la validité des obligations de l'État, mais affectent le règlement des dépenses qui s'y attachent* ».

572. Par exemple CE, sect., 7 oct. 1966, *Ville de Lagny*, *Rec.*, p. 528 ; CE 23 janv. 1991, *M. X.*, Req. nº 70543, inédit ; CE 31 janv. 2000, *Gonon*, *Rec. Tab.*, p. 917 ; *Dr. adm.* 2000, nº 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* ».

573. Considérant que la prescription quadriennale éteint les actions, voir CAA Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. nº 06VE00672, inédit.

574. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *AJDA* 1959. 5-13, spéc. 9.

575. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p., spéc. p. 20-27.

576. CE 4 juill. 1969, *Ordre des avocats près la cour d'appel de Paris et autres*, *Rec.*, p. 158 ; *AJDA* 1970. 43, note J. Molinier ; *JCP* 1969. II. 16126, note B. Boccara. Pour des solutions antérieures à la Constitution de 1958, voir CE, ass., 15 juill. 1954, *Société des établissements Mulsant et compagnies*, *Rec.*, p. 481 ; *AJDA* 1954. 459, note M. Long ; CE 9 mars 1956, *Cochard, Rec.*, p. 112 ; *RDP* 1957. 637, obs. M. Waline.

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* » [577]. 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 travail [578]. 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* » [579]. 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 l*e *champ de compétence réservé au législateur* » [580]. 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 aurait alors été seul compétent pour instituer* » [581]. 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 réglementaire [582]. Cependant, dans

---

577. J. Molinier, note sous CE 4 juill. 1969, *Ordre des avocats près à la cour d'appel de Paris*, préc., p. 45.

578. CE 11 juill. 2001, *Syndicat Sud Travail*, *Rec*., p. 377 ; *JCP* 2002. II. 10058, note X. Prétot. Voir également CE 6 juin 2001, *M. X*., Req. nº 214205, inédit ; CE 29 juill. 1998, *Fédération générale des clercs de notaires*, Req. nº 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* ».

579. CE 13 mars 1992, *Commune des Mureaux*, *Rec*., p. 117 ; *AJDA* 1992. 442, concl. G. Le Chatelier.

580. CE 27 nov. 2006, *Crampon*, *Rec*., p. 495.

581. J. Boucher, concl. sur CE 23 avr. 2010, *S.N.C. Kimberly Clark* ; *Dr. fisc*. 2010, nº 20, p. 32.

582. CE 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

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 délais [583].

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* » [584] développé à propos des créances exécutoires en droit privé [585]. 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* » [586].

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 obligataires 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 notarié ou établis par une décision de justice [587]. Ces actes exécutoires émanent d'autorités détentrices de l'autorité publique ou des délégataires de cette autorité que sont les officiers ministériels. Y. Gaudemet reconnait ainsi que la formule exécutoire des actes notariés est « *un privilège exorbitant qui rapproche l'acte authentique notarié de l'acte administratif* » [588]. En effet, le privilège de la décision unilatérale [589] accordé aux personnes publiques revêt une dimension particulière en matière de recou-

---

des règles de procédure administrative contentieuse en droit français positif », in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, LGDJ, Tome II, 1974, p. 635-652, spéc. p. 642-643. Voir aussi, C. Debouy, « Le temps dans la procédure administrative », préc., p. 102.

583. 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.

584. J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, préc., p. 463.

585. 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

586. F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, préc., p. 1546.

587. Voir J. Flour, « Sur une notion nouvelle de l'authenticité », *Defrénois*, 1972, article 30159, p. 977-1017, spéc. p. 1007-1010 ; D. Froger, « Contribution notariale à la définition de la notion d'authenticité », *Defrénois*, 2004, article 37873, p. 173-204.

588. Y. Gaudemet, « L'acte d'avocat : une analyse de publiciste », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2009, p. 181-193, spéc. p. 193. Dans le même sens, R. Drago, « L'État créancier », *RSLF* 1952. 76-112, spéc. 96.

589. 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., p. 361-367. Voir X. Dupré de Boulois, *Le pouvoir de décision unilatérale. Étude de droit comparé interne*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2006, 444 p., spéc. p. 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, p. 205-213.

vrement 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* » [590], c'est-à-dire susceptibles d'exécution forcée (ou exécution d'office) [591]. En matière financière [592], le privilège de décision unilatérale couplé à celui de la décision exécutoire [593] (au sens

---

590. Cette distinction « *exécutable / exécutoire* » est empruntée à P.-L. Frier. Voir P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, préc., p. 315-316 ; et plus particulièrement P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière », *RFDA* 1987. 131-147 et 315-330, spéc. 133 : « *La décision est "exécutoire" parce qu'elle modifie unilatéralement l'ordonnancement 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* ».

591. 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 », *AJDA* 1994. 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 », *JCP* 1958. I. 1440 ; N. Ferreira, « La notion d'exécution d'office », *AJDA* 1999, n° spécial, p. 41-46. Dans une acception synonyme de décision obligatoire, voir J.-M. Février, « Sur les fondements de l'autorité des décisions exécutoires », *RRJ* 1999-3, p. 871-894.

592. 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. p. 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 CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, *Rec.*, p. 583 ; *S.* 1915. III. 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 », *RDP* 1912. 505-540, spéc. 537).

Pour une critique de l'analyse de M. Hauriou, voir X. Dupré de Boulois, *Le pouvoir de décision unilatérale. Étude de droit comparé interne*, préc., p. 14-18. Le principe d'interdiction du recours à l'exécution forcée des décisions administratives est d'ailleurs clairement énoncé par la décision TC 2 déc.1902, *Société immobilière de Saint-Just*, *Rec.*, p. 713 ; *D.* 1903. III. 41, concl. J. Romieu ; *S.* 1904. III. 17, note M. Hauriou ; *GAJA*, 17e 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 *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, Paris, 1997, p. 1-18 ; P.-L. Frier, « L'exécution d'office : principe et évolutions », *AJDA* 1999, n° spécial, p. 45-48.

593. La Cour de cassation en a récemment admis la constitutionnalité en refusant de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité, voir Civ. 2e, 12 oct. 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*

civiliste du terme) a pour effet d'autoriser toutes les personnes publiques [594] à « *se décerner valablement à* [elles-mêmes] *un titre exécutoire* » [595] pour recouvrer leurs créances, qu'elles soient fiscales ou, selon la formule consacrée, étrangères à l'impôt et au domaine [596].

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 perception [597] (anciens états exécutoires). La prescription du recouvrement des créances publiques éteint donc l'obligation préalablement constatée par un titre exécutoire. D'autre part, selon la définition retenue [598], l'action en justice n'existe pas pour l'établissement du titre exécutoire [599]. En effet, sauf exception [600], en application de la jurisprudence *Préfet de l'Eure* [601], les autorités administratives ne disposent d'aucune option

---

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 ».

594. Voir C. Maugé, *Le recouvrement d'office des créances ordinaires des collectivités publiques*, thèse dactyl., Paris, 1948, 85 p., spéc. p. 18-25.

595. R. Drago, « L'État créancier », *RSLF* 1952. 76-112, spéc. 77.

596. Ces créances étrangères à l'impôt et au domaine sont également qualifiées de créances ordinaires. Sur leur recouvrement, voir M. Henry, *Études sur les créances et les dettes de l'État*, Larose, Paris, 1887, 82 p. ; C. Merlet, *Les créances ordinaires de l'État*, Loviton, Paris, 1933, 107 p. ; C. Maugé, *Le recouvrement d'office des créances ordinaires des collectivités publiques*, préc., p. 1-11 et p. 18-25 ; R. Drago, « L'État créancier », préc. ; G. Pélégry, « Recouvrement et contentieux des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine (Loi de finances du 24 mai 1951) », *D.* 1951. 111-114 ; G. Rousseau, *L'agent judiciaire du Trésor*, LGDJ, 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 », *RSF* 1976. 473-529 ; J.-P. Taugourdeau, « Le recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine », *RFFP* 1984, p. 37-68 ; J. Buisson, « Créances non fiscales des collectivités publiques », *RDCA*, avr. 2007 n° 25-52 ; A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013.

597. CE, ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'État à l'Agriculture c/ Manière*, *Rec.*, p. 328 ; *D.* 1961. 146, concl. M. Bernard ; *S.* 1961. III. 128, note C. Debbasch ; CE 25 nov. 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués*, *Rec.*, p. 650 ; CE 15 nov. 1963, *Piquier*, *Rec.*, p. 558 ; *Dr. fisc.* 1964, n° 3, comm. 54 ; CE 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Établissements Grégory*, *Rec.*, p. 282 ; *Dr. fisc.* 1977, n° 13, comm. 515, concl. D. Latournerie ; *AJDA* 1977. 94, note F. Moderne ; CE 31 juill. 1992, *Société Union-sucre*, *Rec.*, p. 312.

598. Voir *supra*, n° 180.

599. *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* ».

600. Voir V. Haïm, « Les créances publiques et le privilège du préalable », *D.* 1994. 217-218. En outre, elle est, aujourd'hui, en voie de disparition dans les rapports entre personnes publiques. Voir J.-B. Auby, « État exécutoire et personnes publiques », *Dr. adm.* 2009, n° 10, p. 1-2.

601. CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, préc.

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* » [602] 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 irrecevable [603]. Là encore, la jurisprudence applique les prescriptions issues du droit civil dans le cadre de l'établissement des créances publiques ordinaires [604] ; 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* » [605]. Bien que l'auteur reste ambigu sur l'objet précis de la prescription [606], il opte néanmoins pour la thèse substantialiste en considérant la prescription quadriennale comme « *une prescription qui atteint l'action et le fond du droit* » [607]. 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* » [608]. 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* » [609]. On peut y voir l'expression de la thèse

---

602. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 470.

603. Voir par exemple CE 18 mai 1984, *Laulaney* ; *Dr. adm.* 1984, n° 6, comm. 267 ; CE 27 oct. 2010, *Georges*, *Rec.*, p. 423.

604. CE, sect., 13 déc. 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, *Rec.*, p. 1186.

605. C. Gabolde, *Procédure des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Dalloz, Paris, 1997, 6e éd., 466 p., spéc. p. 91.

606. Entretenant cette même incertitude, voir V. Haïm, « Recours de pleine juridiction », *RDCA*, janv. 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 », *RDCA*, janv. 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., p. 239-240).

607. C. Gabolde, *Procédure des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, préc., p. 91.

608. C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, préc., p. 398.

609. R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, Dalloz, coll. Praxis, Paris, 2012, 5e éd., 1288 p., spéc. p. 441 ; R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.* 2002, n° 8-9, p. 6-10.

substantialiste radicale [610]. Dans son commentaire de l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* du 8 juillet 2005 [611], par lequel le Conseil d'État 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'État 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 » [612]. 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* » [613]. À propos de la prescription quadriennale, ils affirment que « *la loi de 1968 en a fait une prescription authentique qui met fin aux obligations* » [614].

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.

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 quadriennale [615] et l'a reprise plus succinctement au sein d'un article consacré à la répétition de l'indu payé aux personnes publiques [616].

---

610. Dans le même sens, voir A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, préc., p. 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* ».

611. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *AJDA* 2005. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *LPA* 23 sept. 2005, n° 190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *JCP A* 2006, 1014, note D. Korokoko ; *RFDA* 2005. 375, note B. Plessix ; *D.* 2005. 3077, note B. Quiriny ; *JCP* 2006, II, 10001, note F.-G. Trebulle.

612. B. Plessix, note sous CE 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza France*, préc.

613. J.-M. Auby et R. Drago, *Traité des recours en matière administrative*, préc., p. 609.

614. *Idem*, p. 618.

615. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., spéc. p. 466-467. Cette analyse est reprise par une partie des membres de la Haute juridiction administrative, voir M. Boyon et M. Nauwelars, chron. sous CE, sect., 9 janv. 1976, *Garrigou et Fabre*, *Rec.*, p. 17, *AJDA* 1976. 78 et 92. 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]».

616. P. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 5-37, spéc. p. 30, note 72.

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* » [617]. 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* » [618]. 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* » [619]. Le Conseil d'État 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* » [620].

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* » [621]. « *À ce titre elle se rattache au bien-fondé de l'imposition* » [622] et non à la procédure [623]. Dressé à partir de la fiscalité, ce constat a été étendu à l'ensemble des prescriptions [624]. La Haute juridiction administrative a dû trancher la question de savoir si, en

---

617. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 466.

618. P. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 31.

619. *Ibidem*.

620. CE 10 juill. 2006, *Piguet, Rec*., p. 1025 ; CE 20 déc. 2011, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, Req. n° 313631, inédit.

621. Voir aussi T. Schmitt, « Prescription (de l'obligation fiscale) », in L. Philip et L. Saïdj (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques*, préc., p. 1202.

622. *Ibidem*.

623. CE 6 avr. 1998, *Tirilly, Rec. Tab*., p. 722 ; *Dr. fisc*. 1998, n° 37, comm. 773, concl. G. Goulard ; CE 8 avr. 1988, *Gourcerol, Rec. Tab*., p. 839 ; *Dr. fisc*. 1999, n° 2, comm. 32. Voir aussi, CE 31 janv. 2001, *Commune de Frénouville, 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. Masclet de Barbarin, *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, LGDJ, 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).

624. Voir A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013, n° 30.

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 fond [625]. Qu'il s'agisse du délai de prescription laissé à l'administration pour établir la créance tant fiscale [626] 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. Cette conception permet d'expliquer que le paiement de l'obligation prescrite demeure valable, sans recourir à « *l'idée nébuleuse "d'obligation naturelle"* » [627]. 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* » [628]. 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 fondé [629].

191 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 *Alusuisse Lonza-France*, le Conseil d'État 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

---

625. CE, sect., 30 mars 1990, *Leca*, *Rec.*, p. 81 ; *Dr. fisc*. 1990, n° 30, comm. 1554, concl. T. Le Roy ; *AJDA* 1990. 617, note P.-L. Frier ; *D.* 1991. 139, *D.* 1991, som. comm., p. 139, obs. F. Llorens et P. Soler-Couteaux ; CE 22 févr. 2006, *Poplu*, *Rec. Tab.* p. 925 ; *RFDA* 1056, concl. D. Casas ; CAA Marseille, 10 avr. 2006, *Établissement Laurent*, Req. n° 03MA01248, inédit ; CE 17 mai 2013, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, Req. n° 357569, inédit.

626. Il est convenu de nommer cette prescription, délai de reprise. Voir J.-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, préc., p. 48-53 ; E. Lavagnant, « Le droit de reprise de l'administration », *RSF* 1965. 790-829 ; J.-L. Pierre, « Prescription du droit de reprise de l'administration », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 310, mars 2013. Voir par exemple, CE 30 sept. 1996, *Legros*, Req. n° 48707, inédit ; *Dr. fisc*. 1997, n° 9, comm. 247, concl. G. Bachelier ; CE 25 mai 1988, *Gautier*, *Rec. Tab.*, p. 710 ; *Dr. fisc*. 1990, n° 8, comm. 385 ; CAA Bordeaux, 3 juill. 2008, *Société Parinet*, Req. n° 06BX01175, inédit ; *RJF* 1/09, n° 66.

627. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 466.

628. A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », préc., n° 25.

629. CE 9 mars 1936, *Société des plâtrières du Roussillon*, *Rec.*, p. 301.

en l'état dont la charge financière sera transférée *in fine* à l'État. 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. Certains commentateurs ont pu affirmer que « *le juge administratif voit parfois un effet translatif à la prescription extinctive* » [630]. En réalité, la prescription a joué son rôle libératoire en éteignant l'exigibilité de l'obligation de remise en l'état, mais, simplement, l'État 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* » [631]. L'ensemble de ces éléments démontrent que la prescription éteint l'exigibilité de l'obligation [632].

192 Une difficulté subsiste cependant, 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 contractuelle [633] malgré la prescription de l'action [634]. 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* » [635]. Néanmoins les récentes évolutions de l'office du juge des contrats [636], notamment depuis la nouvelle action en contestation de validité du contrat ouverte aux parties, remplaçant l'action en nullité issue du droit privé [637], laissent potentiellement place à la consécration de la théorie substantialiste. En particulier, la réduction des causes d'annulation d'un contrat administratif désormais

---

630. C. Landais et F. Lenica, chron. sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Aluisuisse Lonza-France*, préc.

631. 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, p. 193-206, spéc. p. 194.

632. Dans le même sens, en droit privé, voir Y. Buffelan-Lanore et V. Larribau-Terneyre, *Droit civil. Les obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 13e 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. p. 463-470).

633. CAA Bordeaux, 9 juin 2009, *Commune de Vignec*, Req. no 08BX00101, inédit ; CAA Lyon, 22 oct. 2009, *Société Prodith*, Req. no 07LY01625, inédit ; *CMP* no 1, 2010, comm. 36, note G. Eckert.

634. 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. p. 513-533.

635. R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », préc., p. 8.

636. Voir A. Ménéménis, « Un contentieux en pleine évolution. Propos introductifs », *AJDA* 2011. 308-309 ; E. Glaser, « Les habits neufs du juge du contrat », *AJDA* 2011. 310-313 ;

637. CE, ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, *Rec.*, p. 509 ; *RFDA* 2010. 506, concl. E. Glaser et p. 519, note D. Pouyaud ; *AJDA* 2010. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *D.* 2011. 472, obs. S. Amrani Mekki et B. Fauvarque-Cosson ; *RDI* 2010. 265, obs. R. Noguellou ; *AJCT* 2010. 114, obs. O. Didriche ; *RTD com.* 2010. 548, obs. G. Orsoni ; *JCP* 2010. 365, chron. B. Plessix ; *CMP* 2010, no 3, p. 78, obs. X. D. ; *JCP A* 2010. 2072, note F. Linditch ; *CMP* 2008, no 3, p. 38, note P. Rees ; J.-F. Lachaume, H. Pauliat, S. Braconnier et C. Deffigier, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2010, 15e éd., 1025 p., spéc., p. 580 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 116.

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* » [638], 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* » [639] pour, par exemple, « *abandonner le caractère perpétuel de l'exception de nullité* » [640]. Pour le moment, il n'y a pas lieu de discuter du bien-fondé de cette modification [641]. Il faut simplement remarquer que la position du juge administratif n'est pas définitivement établie [642]. 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'État 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 administratif [643], et cela, alors même que certains de ses auteurs soutiennent la conception inverse en procédure civile [644]. À 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* » [645]. 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

---

638. CE, ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, préc.

639. D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », *RFDA* 2011. 6-15, spéc. 8.

640. *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 », *AJDA* 2011. 310-313).

641. Voir *infra*, nº 332-335.

642. 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.

643. 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* ».

644. 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* ».

645. E. Jeuland, *Droit processuel général*, préc., p. 323.

un régime plus rigoureux que celui de la prescription. Cette différence s'explique par le fait que le premier délai concerne l'organisation juridictionnelle, traditionnellement gouvernée par caractère d'ordre public [646], 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 de l'écoulement des délais, (A) ainsi que de celui des délais écoulés (B).

A. La différence de traitement de l'écoulement des délais

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 celle des causes susceptibles de modifier leur déroulement (2).

1) Le cours normal des délais

196 Pour débuter 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 administrative, le délai de forclusion est aujourd'hui d'une durée de deux mois [647] à compter de la notification ou de la publication de la décision attaquée. Il ne courra cependant que si la décision en cause a mentionné l'existence des voies et délais de recours [648].

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 notions [649]. 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*

---

646. 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, p. 303-341, spéc. p. 306-311.

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*, *JORF* du 14 avr. 1900, p. 2309. Il existe en outre plusieurs durées spéciales allongeant le délai de forclusion : 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).

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 », *RDCA*, avr. 2007, n° 23.

collectivité publique est qualifié de délai de 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 administratif [651]. Le Conseil d'État 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'État [652]. Si le débiteur laisse ce délai s'achever, aucune créance n'est éteinte. Il perd simplement le droit de contester le bien-fondé de 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 territoriales [653]. 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'État a confirmé cette qualification dans un arrêt *Commune d'agglomération de Bourges* rendu le 24 juin 2009 [654]. 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 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.

---

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'État. Voir l'article 117 du décret du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Le Conseil d'État a d'ailleurs érigé cet effet suspensif du recours juridictionnel ou administratif contre un titre exécutoire en principe général du droit (CE 3 avr. 2003, *U.N.I.C.E.M.*, *Rec.*, p. 192).

652. CE 13 mars 1992, *Commune des Mureaux*, préc.

653. CAA Douai, 14 déc. 2004, *Service départemental d'incendie et de secours de l'Eure*, *Rec.*, p. 506 ; *AJDA* 2005. 959, concl. J. Michel ; *JCP A* 2005. 1111, note J. B.

654. CE 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges*, *Rec.*, p. 235 ; *JCP A* 2009. 2205, note G. Pelissier et 2226, note L. Erstein ; *AJDA* 2009. 1279, obs. S. Blondel ; *RFDA* 2009. 880. Voir également, CE 11 oct. 2012, *Sgherri*, Req. n° 34085, *Rec. Tab.*, p. 601 ; *AJDA* 2013. 68, note G. Éveillard ; *BJDU* 2013. 57, concl. B. Bohnert.

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 civil [655], 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 1er 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]. 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 principe [658], 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

---

655. Appliquant l'ancien article 2220 du Code civil, voir TA Lille, 27 mai 1997, *Eloidin*, Req. nº 90-406, inédit.

656. A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », préc., nº 2.

657. Voir CE 24 juill. 2009, *Grandy, Rec. Tab.*, p. 860, *AJDA* 2009. 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 prétendre aux arrérages de cette pension qu'à compter du 1er janv. 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 janv. 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.

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'État 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 civile [664] excluent le *dies a quo* du calcul du délai, et incluent en 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 pas [666]. Si le *dies a quo* n'est assurément pas pris en compte dans la computation, le *dies ad quem* divise encore les auteurs [667]. 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.

---

659. C. Debouy, « Le temps en procédure administrative », préc., p. 109.

660. CE 14 nov. 1980, *ministre de la Santé c/ Divol* ; *AJDA* 1981. 487, note J. Barthélémy.

661. Voir par exemple, CE, sect., 4 juin 1954, *Communes de Décines-Charpieu*, *Rec.*, p. 336 ; CE 7 févr. 2001, *M. X.*, Req. nº 197362, inédit.

662. Y. Pittard, « Introduction de l'instance – Délai », *Jcl. Justice administrative*, fasc. 43, mars 2002, nº 71. Voir également, V. Haïm, « Délai », *RDCA*, janv. 2012, nº 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 que le jour de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui fait courir le délai. À 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., p. 187-192.

666. Cass., ass. plén., 7 avr. 2006, *Bull. civ. ass. plén.*, nº 4.

667. Voir notamment J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligation*, préc., p. 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, voir T. Le Bars, « La computation des délais de prescription et de procédure. *Quiproquo* sur le *dies a quo* et le *dies ad quem* », *JCP* 2000. I. 258, p. 1747-1750.

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 prescription [669]. 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 particulières [670]. À ce titre, il est susceptible d'être rallongé à la suite de 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 durée [671]. 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 des dettes publiques prévoyait des prorogations en fonction du lieu de résidence [672], 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 suspendue [673]. 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 forclusion [674]. 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 délais [675].

207 À première vue, l'unité entre délai de prescription et délai de recours paraît pourtant réalisée. Ainsi, l'ensemble des délais de prescription peuvent être

---

668. A. Courrèges et S. Daël, *Contentieux administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4e éd., 411 p., spéc. p. 148.

669. CE 9 nov. 1935, *Barusseau et Perrier*, préc. ; TA Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, Req. no 07022448, inédit ; concl. J.-M. Bayle, *AJDA* 2010. 101.

670. O. Gohin, *Contentieux administratif*, Litec, Paris, 2012, 7e éd., 520 p., spéc. p. 252.

671. Voir l'article R. 421-7 du Code de justice administrative.

672. Voir J. Magnet, « La déchéance quadriennale », *AJDA* 1962. 139-142, spéc. p. 140.

673. E. Jeuland, « Réalité des délais de forclusion (ou préfix) », in P. Jourdain et P. Wéry, *La prescription extinctive. Étude de droit comparé*, Bruylant/ Schulthess, coll. Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, 2010, p. 173-198, spéc. p. 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.

interrompus [676]. 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 commune [677]. 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 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, hiérarchique [679] ou gracieux [680], a pour effet de faire naître un nouveau délai de deux mois à compter de la réponse explicite de l'administration [681]. 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 fois [682]. 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 prescription [683], mais « *ne sont des causes de*

---

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. CE 25 juill. 1933, *Ravaux*, *Rec.*, p. 870.

678. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 651.

679. CE 13 avr. 1881, *Bansais*, *Rec.*, p. 432, *D.* 1882. III. 49, concl. A. Le Vavasseur de Précourt.

680. CE 12 janv. 1917, *Marchelli*, *Rec.*, p. 42.

681. Pour une affirmation de principe, voir CE 23 mars 1945, *Vinciguerra*, *Rec.*, p. 56 ; CE, sect., 10 juill. 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, *Rec.*, p. 399 ; *GACA*, 2011, 3e éd., no 38.

682. CE 11 mars 2009, *Cantat*, *Rec. Tab., p.* 881 ; *JCP A* 2009. 2134, note B. Pacteau. Sur ce point, P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, préc., p. 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* ».

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.

B. La différence de traitement des délais écoulés

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 prohibée [685]. 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 délicate [687]. 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.

---

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 », *RDCA*, préc., nº 380-385.

685. CE 10 févr. 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*, nº 987-1021.

688. C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public., Paris, 1974, 498 p.

689. J. Lamarque, note sous CE 22 mars 1967, *Société de coopérative agricole de stockage des Alpes de Provence*, *AJDA* 1967. 545.

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 manière plus nette concernant la possibilité de renoncer à la prescription des créances publiques. En application des règles du Code civil [691] ou des textes spécifiques aux créances fiscales [692], 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. À 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'office [695].

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 public [696] même si l'administration ne peut en principe y renoncer. Le Conseil d'État 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*

---

690. C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, préc., p. 406.

691. Voir les articles 2250 et 2251 du Code civil (anciens articles 2220 et 2221). Sur ce point, CE 21 févr. 1890, *Faivre c/ Commune de Rouhe*, *Rec.*, p. 208 ; CE 20 nov. 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*, PUF, Paris, 1980, 528 p., spéc. p. 306. Dans le même sens, C. Debbasch et J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, préc., p. 380.

695. CE 21 oct. 1959, *Korsec*, *Rec.*, p. 533. Sur ce point, voir V. Haïm, « Délai », *RDCA*, préc., nº 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., p. 142-146.

696. Par exemple, CE 25 janv. 1985, *Commune de Sanary-sur-Mer et de Bandol* ; *AJDA* 1984. 41, concl. R. Denoix de Saint Marc.

caractère d'un délai de prescription institué au profit de l'administration » [697]. Le juge administratif refuse tout autant de relever d'office la prescription des créances publiques ordinaires [698] ou fiscales [699]. 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 une 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 litige [703]. 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.

---

697. CE 6 déc. 2006, *Balle c/ Caisse de dépôts et consignations*, *Rec. Tab.*, p. 1033.

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 *Études de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, p. 959-970. La prescription de l'action en recouvrement n'est pas plus un moyen d'ordre public. Voir par exemple, CE 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 », *RDP* 1999. 781-828, spéc. 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*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2010, 3e éd., 363 p., spéc. p. 111.

703. Voir par exemple, CE 8 févr. 1928, *Grouhel*, *Rec.*, p. 189 ; CE 27 sept. 1991, *Le Beux*, *Rec.*, p. 1077 ; CAA Versailles, 11 mars 2010, *ministre* du *Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*, Req. no 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 variable [706]. 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. À la suite d'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 publics [707]. 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).

§ 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*

---

704. J. Morand-Deviller, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Cours, Paris, 2011, 12e éd., 774 p., spéc. p. 344.

705. M. Waline, « Le retrait des actes administratifs », in *Études offertes à Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, Paris, 1956, p. 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 », *AJDA* 2008. 334-337.

707. F. Moderne, *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p., spéc. p. 7-22.

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'évolution de la notion d'acte administratif pécuniaire créateur 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 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]. À l'heure actuelle, la notion ne cesse de s'étioler au point qu'il n'est plus possible de déceler une unité

---

708. B. Seiller, note sous CE, sect., 14 mars 2008, *Portalis*, *Rec*., p. 99, *RFDA* 2008. 931. Dans le même sens, voir 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, « État de droit, état du droit », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'État de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, p. 609-614, spéc. p. 612.)

709. R. Chapus, « L'administration et son juge, ce qui change », *EDCE* 1991, nº 43, p. 259-276, spéc. p. 259.

710. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15e éd., 1427 p., spéc. p. 1151.

711. F. Melleray, note sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, *Rec*., p. 360 ; *Dr. adm*. 2009, nº 12, comm. 158. Voir également, A. Ba, « Le retrait des actes administratifs illégaux créateurs de droits : la complexité croissante du régime », *RDP* 2007. 1617-1634., spéc. 1618. L. Duguit affirmait même que la notion était « *fausse 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. Duguit, *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 », *RFDA* 2001. 87-92.

conceptuelle dans les situations juridiques envisagées. Si la notion de droit acquis a pu être qualifiée pendant un temps, selon l'expression de G. Vedel [712], de notion fonctionnelle [713], les conséquences juridiques très diverses qu'entraîne la reconnaissance de droits acquis font désormais douter de l'existence même de son caractère fonctionnel [714].

221 Dans un premier temps, tous les actes à caractère pécuniaire étaient des décisions créatrices de droits [715]. Longtemps restée inchangée, la position adoptée par la Haute juridiction était néanmoins restrictive. 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 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 1976 [717]. 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 contraires [719], 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

---

712. G. Vedel, « De l'arrêt *Septfonds* à l'arrêt *Barestein* (La légalité des actes administratifs devant les Tribunaux judiciaires) », *JCP* 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» », *RFDA* 2009. 641-656.

713. Voir C. Yannakopoulos, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 604 p., spéc. p. 80-82 ; B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », *RDCA*, janv. 2010, n° 470.

714. En ce sens, voir F. Melleray, note sous CE, sect., 12 oct. 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 (CE, sect., 31 déc. 2008, *Cavallo*, *Rec.*, p. 481 ; *AJDA* 2009. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botheggi ; *RFDA* 2009. 89, concl. E. Glaser) alors que la nomination illégale d'un magistrat, elle aussi créatrice de droits, ne pourra jamais être retirée (CE, sect., 1er oct. 2010, *Nadège T.*, *Rec.*, p. 350 ; *Dr. adm*. 2010, n° 12, comm. 153, note F. Melleray).

715. CE 3 nov. 1922, *Cachet*, *Rec.*, p. 790 ; *RDP* 1922. 107, concl. C. Rivet ; *S.* III. 9, note M. Hauriou.

716. P. Delvolvé, note sous CE, sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, *Rec.*, p. 369, *RFDA* 2003. 240.

717. CE, sect., 15 oct. 1976, *Buissière*, *Rec.*, p. 419, concl. D. Labetoulle ; *AJDA* 1976. 557, chron. M. Nauwelaers et L. Fabius ; CE 5 sept. 2001, *S.I.V.E.E.R. c/ Lachaise*, Req. n° 217209, inédit.

718. CE, sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, *Rec.*, p. 369 ; *RFDA* 2003. 225, concl. S. Austry et note P. Delvolvé ; *AJDA* 2002. 1434, chron. F. Donnat et D. Casas ; *JCP 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, p. 625-640, spéc. p. 636-637.

720. D. Labetoulle, concl. sur CE, sect., 15 oct. 1976, *Buissière*, préc.

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 classique [722], 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 Cette différenciation n'est toutefois 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 décret sur la gestion budgétaire et comptable publique autorise le comptable public à payer les traitements des fonctionnaires sans ordonnancement préalable de l'ordonnateur [723]. Dans cette hypothèse, la 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 informatisé [725]. 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'État 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*

---

721. *GAJA*, 2013, 19e éd., no 105.

722. Distinction apparue pour la première fois dans CE 11 mars 1927, *Lehoux*, *Rec*., p. 322 ; *D*. 1928. III. 13, note J. Appleton. Pour d'autres exemple, voir CE 2 juin 1937, *Puyaubreau*, *Rec*., p. 545 ; CE 29 nov. 1950, *Rayrole*, *Rec*., p. 584 ; CE 13 nov. 1998, *Dexter*, Req. no 184145, inédit.

723. Article 32 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

724. W. Gilles, *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 2009, 248 p., spéc. p. 224.

725. Article 24 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

726. CE, avis, 3 mai 2004, *Fort*, *Rec*., p. 194 ; *Dr. adm*. 2004, no 6, comm. 88, note E. Glaser.

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 congrue [728].

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 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'État 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'État a jugé, à l'occasion d'un arrêt *Payri* du 11 décembre 2006 [730], 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

---

727. S.-J. Liéber et D. Botteghi, chron. sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille* ; *AJDA* 2009. 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 (CE 7 déc. 2007, *Lesne*, Req. nº 286842, inédit).

729. CE 12 déc. 2008, *Commune d'Ignaux*, Req. nº 300635, inédit ; *AJDA* 2008. 2366, obs. J.-M. Pastor. Voir aussi CE 14 mai 2008, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, Req. nº 303700, inédit ; *AJDA* 2008. 1556 ; CE, sect., 27 juill. 2005, *Mercier, Rec. Tab*., p. 727.

730. CE 11 déc. 2006, *Payri, Rec. Tab*., p. 690, *Revue Lamy collectivités territoriales*, 2007, nº 21, note E. Glaser.

731. E. Glaser, « Modification ou retrait des actes créateurs d'avantages financiers », *Revue Lamy collectivités territoriales*, 2005, nº 6.

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].

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 2009 [735] 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'État 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 redevenaient 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'appel [737] a incité le Conseil d'État 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'État rappelle qu'une décision explicite accordant un avantage financier est créatrice de droits. Il apporte

---

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, p. 1033-1047, p. 1046, note 46.

733. D. Jean-Pierre, note sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille* ; *JCP A* 2009. 2271.

734. *Ibidem*.

735. CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, *Rec*., p. 360 ; *AJDA* 2009. 2167, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *JCP* 2009. 551, chron. B. Plessix ; *Dr. adm*. 2009, nº 12, comm. 158, note F. Melleray ; *JCP A* 2009. 2271, note D. Jean-Pierre.

736. Appliquant la jurisprudence *Fontenille*, voir CE 28 juin 2010, *Hélène A.*, Req. nº 322096, inédit ; CE 19 nov. 2010, *ministre de l'Éducation nationale*, Req. nº 327323, inédit ; CE 28 nov. 2011, *ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, Req. nº 334787, inédit ; CE 16 déc. 2011, *ministre de* l'*Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche*, Req. nº 332162, inédit ; CE 12 janv. 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*, Req. nº 339625, inédit ; CE 7 mars 2012, *ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, Req. nº 344503, inédit ; CE 9 mai 2012, *ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, Req. nº 353698, inédit.

737. Voir par exemple, CAA Marseille, 20 mars 2012, *Bernard A.*, Req. nº 09MA03544, inédit.

738. CE 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, Req. nº 334544, *Rec. Tab*., à praître ; *JCP A* 2012, 2332, note H. Pauliat.

739. En ce sens, H. Pauliat, note sous CE 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, préc.

toutefois une précision sur la nature des décisions non formalisées accordant un avantage financier. Si « *le bénéfice de l'avantage en 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 concédera 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 [740]. Cet arrêt a également le mérite de ne plus distinguer entre la décision qui accorde l'avantage et celle qui le maintien. Même non formalisées, ces décisions sont toutes soumises au même régime si elles peuvent être qualifiées d'acte créateur de droits.

228 La solution retenue par le Conseil d'État 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.

B. La complexité du régime des actes pécuniaires créateurs 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

---

740. Voir par exemple, CAA Marseille, 18 juin 2013, *Commune de Muy*, Req. nº 11MA02681, inédit ; *AJCT* 2013. 520.

741. R. Noguellou, « L'*imbroglio* du régime du retrait des actes administratifs », *Dr. adm*. 2007, nº 3, alertes 7.

742. B. Seiller, note sous CE, sect., 14 mars 2008, *Portalis*, préc.

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 matérielle [744] 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 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* » [748] 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*. À l'inverse, et plus fréquemment [749], les actes

---

743. *Ibidem*.

744. P. Auvret, « La notion de droits acquis en droit administratif français », *RDP* 1985. 53-101, spéc. 78-101 ; C. Yannakopoulos, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, préc., p. 193-213.

745. B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », préc., n° 466.

746. *Idem*, n° 465.

747. F. Melleray, note sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, préc. Voir aussi, F. Melleray, « Le retrait des actes administratifs individuels, observations sur un chantier en cours », *JCP A* 2003. 1001, p. 9-14.

748. J. Gourdou, « 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, p. 459-481, spéc. p. 465-467.

749. 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* ».

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 édiction, 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* » [750]. 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* » [751].

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* » [752]. Celle-ci est enfermée dans le délai de quatre mois établi par la jurisprudence *Ternon* [753]. La seconde catégorie recouvre la majorité des actes à caractère pécuniaire dont la validité est subordonnée au réexamen régulier des conditions de droit ou de fait [754] 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 implicite [755]. 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*

---

750. J. Gourdou, « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non réglementaires », préc., p. 465-467 ; voir aussi P. Auvret, « La notion de droits acquis en droit administratif français », préc., p. 80-84.

751. Dans le même sens, voir P. Delvolvé, note sous CE, sect., 6 nov. 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).

752. J. Gourdou, « Précisions sur l'abrogation des actes administratifs non réglementaires », préc., p. 465.

753. CE, ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, *Rec*., p. 497 ; *RFDA* 2002. 77, concl. F. Séners et note P. Delvolvé ; *AJDA* 2001. 1034, chron. M. Guyomar et P. Collin ; *GAJA*, 19e éd., 2013, n° 105. Pour les incertitudes suscitées par la jurisprudence *Ternon*, voir Y. Gaudemet, « Faut-il retirer l'arrêt *Ternon* ? », *AJDA* 2002. 738-739 ; P. Collière, « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime peu satisfaisant », préc.

754. C'est-à-dire les motifs de l'acte administratif. Voir P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, préc., p. 372.

755. 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, p. 6-10).

comme des actes non créateurs de droits, en tout cas pas au sens classique du terme » [756]. Dans une telle hypothèse, l'arrêt *Soulier* [757] rappelle que le pouvoir de retrait de l'administration est enfermé, conformément à la jurisprudence *Ternon*, dans un délai de quatre mois [758] après la signature de l'acte illégal [759]. Il est néanmoins possible de supprimer l'acte pour l'avenir dès lors que la condition autorisant le bénéfice des droits n'est plus remplie [760] ; 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 2009 [761] 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'édiction de la décision créant des droits à exécution instantanée, il réserve cependant la possibilité d'abroger les actes créateurs de droits 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* » [762]. Les droits ne sont alors acquis que pour le passé ou, plus précisément, l'acte est créateur de droits précaires [763].

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* » [764], sa remise en cause rétroactive n'est possible que dans le délai de retrait, « *la liquidation étant inséparable de la décision*

---

756. G. Éveillard, note sous CE, sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, *Rec*., p. 79, *RFDA* 2009. 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 M^me^ 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* ».

757. CE, sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, préc.

758. CE, ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, préc.

759. CE, sect., 21 déc. 2007, *Société Bretim*, *Rec*., p. 519, concl. Y. Struillou.

760. Voir CE, sect., 27 juill. 2005, *Mace*, *Rec. Tab*., p. 727 ; CE 7 août 2008, *Crédit coopératif*, *Rec*., p. 316 ; *Dr. adm*. 2008, n° 11, comm. 144, note E. Glaser ; *AJDA* 2008. 2397, note S. Damarey.

761. CE, sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, *Rec*., p. 79 ; *RFDA* 2009. 215, concl. C. de Salins ; *RFDA* 2009. 439, note G. Éveillard ; *AJDA* 2009. 817, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi.

762. G. Éveillard, note sous CE, sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, préc.

763. B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », préc., n° 493.

764. P. Delvolvé, note sous CE, sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, préc.

accordant l'avantage financier » [765]. En va-t-il autrement si l'acte administratif a un simple « *effet financier* » [766] 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 liquidation [767]. À la suite de 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 prescription [768].

234 Cette analyse a par la suite été traduite en droit positif par le Conseil d'État [769]. 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* » [770]. Certains auteurs proposaient ainsi que le Conseil d'État abandonne la « *chaotique notion de liquidation d'une créance née d'une décision antérieure* » [771], 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* » [772] 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* [773] 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. En 1956, M. Waline soulignait déjà qu'« *il faut réserver le cas de retrait d'une décision liquidant une dette de l'État, 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* » [774]. La complexité de cette ligne jurisprudentielle a toutefois incité le législateur à s'emparer de la

---

765. *Ibidem*.
766. *Ibid*.
767. On peut citer, par exemple, l'octroi de la nouvelle bonification indiciaire, de la protection fonctionnelle, etc.
768. P. Delvolvé, note sous CE, sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, préc.
769. CE 11 déc. 2006, *Payri*, préc.
770. F. Donnat et D. Casas, chron. sous CE, sect., 6 nov. 2002, préc.
771. P. Terneyre et J. Gourdou, « «Proposition de loi» visant à simplifier le régime du retrait des décisions administratives créatrices de droits », préc., p. 1046.
772. CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, préc.
773. CE 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, préc.
774. M. Waline, « Le retrait des actes administratifs », préc., p. 570.

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 fiscale [775]. En 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 droits [776]. 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 rémunération 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 reste 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*

---

775. Voir S. Austry, concl. sur CE, sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, préc.

776. CE, sect., 26 févr. 2003, *Nègre*, *Rec.*, p. 53 ; *AJDA* 2003. 490, chron. F. Donnat et D. Casas ; *JCP* 2003, I, 138, obs. E. Aubin.

contrepartie juridique [qui] *serait de jouer sur les délais de prescription* » [777]. Si l'administration est en 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 prescription [778]. 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 reprises [779], 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* » [780], 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 civil [781], le Conseil d'État précisait que « *les règles relatives aux conditions de retrait des actes administratifs sont sans application à la matière* » [782]. 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 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'État à raison des retenues non effectuées* » [783]. En effet,

---

777. B. Plessix, note sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, préc.

778. Voir A. Taillefait, « Rémunération des fonctionnaires », *Jcl. Fonctions publiques*, fasc. 260, août 2010, nº 78-87.

779. Rapport du Défenseur des droits, *Reprise de trop-versés aux fonctionnaire*, http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/reprise_des_trop-verses_aux_fonctionnaires.pdf, (consulté le 16 octobre 2013).

780. B. Plessix, note sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, préc.

781. CE 24 févr. 1912, *Vignerte*, *Rec*., p. 258 ; *S*. 1915. III. 12 ; CE 16 mars 1917, *Revillout*, *Rec*., p. 254 ; CE 10 mai 1918, *Gayon*, *Rec*., p. 457, CE 17 mars 1932, *Reydy*, *Rec*., p. 322 ; CE, sect., 16 févr. 1934, *Turpin*, *Rec*., p. 237 ; CE 9 nov. 1935, *Barusseau et Perrier*, *Rec*., p. 1031 ; CE, sect., 12 nov. 1937, *Candille*, *Rec*., p. 925.

782. CE 11 mars 1927, *Lehoux*, *Rec*., p. 322, préc. ; CE 24 mai 1927, *Levasseur*, *Rec*., p. 600 ; CE 30 juill. 1930, *Surville*, *Rec*., p. 874.

783. CE 10 mai 1918, *Gayon*, préc.

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'État le 18 juin 1937 [784]. 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* » [785], 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 du Code civil aux actions en répétition des rémunérations et sommes afférentes aux traitements [786] ou aux pensions [787] 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'État n'a pas tenu compte

---

784. CE 18 juin 1937, *Brandon*, *Rec*., p. 608 ; *S*. 1938. III. 66, concl. M. Lagrange.

785. *Ibidem*.

786. CE 2 févr. 1940, *Colonna*, *Rec*., p. 39 ; CE 12 juill. 1957, *Barry*, *Rec*., p. 476 ; CE 15 oct. 1986, *Olivenstein*, n° 27752, inédit ; *Dr. adm*. 1986, n° 11, comm. 552 ; CAA Lyon, 17 mai 1994, *Musso*, Req. n° 93LY00479, inédit ; CAA Lyon, 22 févr. 1996, *Robin-Sclavon*, Req. n° 93LY00066, inédit ; CAA Lyon, 3 avr. 1998, *Pocheron*, Req. n° 95LY21334, inédit ; CAA Lyon, 4 déc. 2000, *Vignal*, Req. n° 98LY00517, inédit. Distinguant clairement le délai quinquennal d'une créance à terme périodique (en l'espèce l'aide sociale au bénéfice 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) : CE 25 nov. 1998, *Département de la Moselle*, *Rec*., p. 438 ; *Dr. adm*. 1999, n° 2, comm. 33, note C.M. ; CE 4 déc. 2002, *La Rosa*, Req. n° 241042.

787. CE, sect., 11 nov. 1960, *Grandrémy, Rec*., p. 191.

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 civil [788]. Cette amélioration a ensuite été faite sienne par la Chambre sociale [789], 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, à la suite d'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 ans [790]. 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* » [791]. En réaffirmant, le 23 juin 2004 [792], l'application de l'article 2277 du Code civil à l'action en restitution des salaires, la Chambre sociale est restée en dissidence. Le juge judicaire 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 entendues [793].

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

---

788. Civ. 1re, 18 juin 1980, *CPAM c/ Rode*, *Bull. civ.* I, nº 193 ; *JCP* 1980. IV. 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* ».

789. Soc. 12 janv. 1999, *Preuilh c/ Caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment*, *Bull. civ.* V, nº 15 ; *Dr. soc.* 1999, nº 3, p. 312, obs. C. Radé.

790. C. cass., Mixte, 12 avr. 2002, *SCI du 32 rue de la Seine*, *Bull. civ. Mixte*, nº 2 et nº 3.

791. Civ. 2e, 16 déc. 2003, *Bull. civ.* II, nº 387 ; *D.* 2004. 2686, note B. Bouloc. 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 Civ. 1re, 21 févr. 2006, *Bull. civ.* I, 98.

792. Soc. 23 juin 2004, *C.M.S.A. du Tarn-et-Garonne c/ Simon*, *Bull. civ.* V, nº 182 ; *JCP E* 2005, 272, obs. P. Morvan ; *Dr. soc.* 2004, nº 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* ».

793. Sur ce point, voir C. Radé, « Prescription quinquennale des gains et salaires : la calme, après la tempête ? », *Dr. soc.* 2012, nº 2, p. 164-169, spéc. p. 167.

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 trentenaire [794]. 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* » [795].

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 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* » [796].

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* » [797].

---

794. Versailles, 14 janv. 2010, *Maillard*, Req. nº 08/09813, non publié.

795. A. Van Lang, *Juge judiciaire et droit administratif*, LGDJ, 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,* p. 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 derniers 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,* p. 186-197). Pour un exemple de déformation, voir *infra*, nº 933-937.

796. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 665.

797. J.-Y. Plouvin, « De la prescription trentenaire des créances publiques : Le cas des rémunérations des agents publics », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/ Montchrestien, Paris, 1992, p. 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 », *JCP A* 2003. 1672, p. 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, p. 69-87 ; G. Wolikow, « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *AJFP* 2010. 172-179 ; E. Marc et Y. Struillou, « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques

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 une affaire *France Télécom*, du 11 janvier 2008, 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 publiques, régissant en principe les demandes en paiement des traitements des agents publics, ne pouvait pas s'appliquer [798]. Cet 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'État accepte de soumettre la demande de restitution des trop-perçus des 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'État le 12 mars 2010 [799]. 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* » [800], 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 consacrée par l'article 16 de la loi du 17 juin 2008. Cette dernière avait repris, en droit du travail, la jurisprudence de

---

à l'émergence d'un «droit à l'activité professionnel» ? », *RFDA* 2010. 1169-1187 ; N. Font, *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2009, 644 p., spéc. p. 461-509.

798. CE 11 janv. 2008, *Jusseau* c/ *France Télécom*, Req. n° 301855, *AJDA* 2008. 71, obs. C. Faivre ; voir aussi, Rép. min., n° 57972, *JOAN* du 24 nov. 2009, p. 11189. Voir également, CAA Marseille, 20 mars 2012, *Gisèle A. c/ La Poste*, Req. n° 10MA03517, inédit : « *Considérant que l'action de M^me^ 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 M^me^ A. demande l'indemnisation à raison des fautes qu'elle 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* ».

799. CE 12 mars 2010, *Vatin*, *Rec. Tab.*, p. 822 ; *B.J.C.L.*, 2010, n° 5, p. 381, concl. E. Geffray ; *AJDA* 2010. 526, obs. E. Royer ; *Dr. adm.* 2010, n° 6, comm. 96, note C. Froger.

800. M. Combarnous, « L'équité et le juge administratif », *Justices*, 1998, n° 9, p. 77-85.

la Cour de cassation appliquant la prescription quinquennale aux demandes de reversement de trop-perçu de rémunération [801]. 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 vocation à s'appliquer que très résiduellement dans l'avenir. La jurisprudence devra prendre en compte les 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 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 2011 [802] 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 2000 [803]. 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* » [804] : la restitution des trop-perçus résultant d'un acte créateur de droits

---

801. Voir F. Chautard, L. Le Berre et A.-S. Maigret-Mathiot, « Principales incidences de la réforme de la prescription civile en droit du travail, notamment au niveau de la relation individuelle de travail », *Procédures*, 2009, nº 1, pratique 1, p. 34-36 ; B. Palli, « L'impact du nouveau droit de la prescription sur le droit du travail », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, nº 42, p. 114-117.

802. Article 94 de la loi nº 2011-1978 du 28 décembre *2011 de finances rectificative pour 2011*, *JORF* du 29 décembre 2011, p. 22510.

803. Loi nº 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *JORF* du 13 avr. 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.

804. B. Arvis, « Le contentieux de la décision attribuant un avantage financier au fonctionnaire : droits des agents publics ou sauvegarde des deniers publics », *AJFP* 2012. 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*, 2012, nº 166, p. 17-20, spéc. p. 20.

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. Dans l'avis contentieux *Le Mignon* du 28 mai 2014, le Conseil d'État a confirmé ce point de vue et précisé le sens de cette disposition. Il a déclaré qu'« *une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, en principe, être répétée dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée* » [805]. Le délai de deux ans choisi par le législateur cherche donc à concilier l'exigence de sécurité juridique assurée par la prescription et l'exigence d'exécution des obligations publiques.

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 a donc dû choisir entre deux solutions : soit reprendre l'ancienne distinction selon la nature de l'acte à l'origine de l'action en répétition de l'indu, soit opter pour l'application du délai de prescription de cinq ans en référence au nouveau délai de droit commun de l'article 2224 du Code civil [806]. Le Conseil d'État a retenu cette dernière solution, ayant 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. Il considère que, « *dans les deux hypothèses mentionnées au deuxième alinéa de l'article 37-1, la somme peut être répétée dans le délai de droit commun prévu par l'article 2224 du Code civil* » [807]. La prise en compte de la bonne foi de l'agent permet donc de moduler la durée du délai de prescription [808]. 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 droits [809]. Au contraire, la mauvaise foi n'est, en principe, pas susceptible d'influer sur le jeu de la prescription [810]. En revanche, la fraude, qui s'en distingue

---

805. CE, avis, 28 mai 2014, *Le Mignon*, *Rec*., paraître ; *AJDA* 2014. 1489, concl. B. Dacosta ; *JCP A* 2041, act. 460, obs. F. Tesson ; *JCP A* 2014, note R. Bourrel.

806. 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 », *AJFP* 2012. 130-141, spéc. p. 135.

807. CE, avis, 28 mai 2014, *Le Mignon*, préc.

808. Voir *infra*, nº 762-763.

809. CE, sect., 29 nov. 2002, *Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille*, *Rec*., p. 414 ; *JCP A* 2003, 1003, note D. Jean-Pierre ; *AJDA* 2003. 276, chron. F. Donnat et D. Casas ; *RFDA* 2003. 234, concl. G. Bachelier et note P. Delvolvé. Voir par exemple, CE 3 avr. 2006, *S.I.V.O.M. Amana*, *Rec. Tab*., p. 717 ; CE 21 mars 2011, *Commune de Saint-Arnoult-en-Yvelines*, Req. nº 326024, inédit ; *AJDA* 2011. 920.

810. Sur ce point, voir J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, LGDJ, coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p., spéc. p. 1132-133.

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 cause [811] ou reporte le point de départ du délai. Dans ses conclusions sur l'avis contentieux *Le Mignon*, le rapporteur public B. Dacosta proposait au Conseil d'État de retenir la solution la plus favorable aux finances des collectivités publiques en écartant la prescription en cas de fraude de l'agent [812]. Le caractère frauduleux de l'acte créateur de droits ayant conduit au versement des rémunérations devrait toujours autoriser le retrait sans condition de délai.

251 Le troisième alinéa prévoit une dernière 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 risquions 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* » [813]. Il faut en déduire que, dans un tel cas, l'administration demeure contrainte par la jurisprudence *Ternon* pour obtenir la restitution des sommes versées [814] ; la disposition est particulièrement protectrice des agents publics.

252 Enfin, la nouvelle prescription biennale ne concerne que les rémunérations des agents publics. Si les primes et indemnités appartiennent à cette catégorie, en sont exclus les sommes indemnisant les préjudices liées à l'éviction illégale de l'agent. Le juge administratif a en effet précisé que, dans ce cas, seule la prescription quinquennale de l'article 2224 du Code civil s'applique [815]. Finalement,

---

811. 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* ».

812. B. Dacosta, concl. sur CE, avis, 28 mai 2014, *Le Mignon*, préc.

813. V. Pécresse, ministre du Budget, Débats parlementaires, Assemblée nationale, Deuxième séance du mardi 20 décembre 2011.

814. En ce sens, B. Dacosta concl. sur CE, avis, 28 mai 2014, *Le Mignon*, préc.

815. CE, avis, 28 mai 2014, *Le Mignon*, préc. : « *Ces dispositions sont applicables aux différents éléments de rémunération d'un agent de l'administration. Si l'indemnité versée à un agent public irrégulièrement évincé a notamment pour but de compenser la perte du traitement*

l'intervention législative de 2011 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 à la suite du vote de la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 [816]. 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 travail [817].

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 [818], 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.

255 Pour déterminer le préjudice réparable, le juge administratif prend en compte trois éléments [819]. Le premier concerne la durée pendant laquelle les sommes ont été versées irrégulièrement [820]. Plus la durée est élevée, plus le préjudice de l'agent est important. L'administration doit se rendre compte suffisamment rapidement

---

ainsi que celle des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, elle tend également à réparer les préjudices de toute nature résultant de l'éviction irrégulière compte tenu de l'importance respective de cette illégalité et, le cas échéant, des fautes relevées à l'encontre de l'intéressé. Cette indemnité ne peut, par voie de conséquence, être assimilée à une rémunération, susceptible en cas de versement indu, de faire l'objet d'une répétition dans les conditions et selon les modalités fixées par les dispositions législatives citées ci-dessus ».

816. Article 21-IV de la loi nº 2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*, *JORF* du 16 juin 2013, p. 9958.

817. Sur ce point, F. Melleray, « La rémunération des fonctionnaires. Rapport de synthèse », *JCPA*., 2009, 2019, p. 74-76.

818. CE 26 janv. 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, *Rec*., p. 78.

819. Voir B. Arvis, « Le contentieux de la décision attribuant un avantage financier au fonctionnaire : droits des agents publics ou sauvegarde des deniers publics », *AJFP* 2012. 130-141, spéc. 139-140.

820. CE 1er juill. 1904, *Nivaggioni*, *Rec*., p. 536 ; *S*. 1904. III. 121, note M. Hauriou.

de l'illégalité commise. Par exemple, le versement irrégulier d'un supplément familial de traitement à un agent de 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'agent [821]. 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'administration [822].

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 mois [823]. 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* » [824]. 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* » [825]. 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'État* », en raison d'une pièce fournie par l'agent pouvant légitimement laisser supposer qu'il y avait droit [826]. Cette possibilité d'engager la responsabilité du *solvens*, parfois présentée comme une spécificité du droit public [827], se retrouve également dans la jurisprudence de la Cour de cassation [828].

257 Depuis la loi de finances rectificative pour 2011, sous réserve des exceptions mentionnées par le législateur, la prescription biennale est désormais seule

---

821. CAA Lyon, 22 févr. 1996, *Robin-Sclavon*, Req. n° 93LY00066, inédit. Pour un préjudice d'un montant équivalant aux sommes indues, voir CE 7 févr. 1986, *Giustiniani*, Req. n° 53694, inédit.

822. CE 30 sept. 1942, *Frayon*, *Rec.*, p. 266. Le montant du préjudice est parfois égal au montant des trop-perçus, voir CE 11 juin 2003, *Tricoire*, Req. n° 227073, inédit.

823. CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, préc.

824. D. Jean-Pierre, note sous CE, sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, préc. Pour des exemples, voir TA Nancy, 19 avr. 2011, *Louis*, Req. n° 0900979 ; *AJDA* 2011. 1456 ; CAA Nantes, 9 déc. 2011, *Gaudin*, Req. n° 10NT01478, inédit ; *AJFP* 2012. 141.

825. CE 17 févr. 2010, *Patrick A.*, Req. n° 316347, inédit.

826. CE 24 mai 1927, *Levasseur*, *Rec.*, p. 600.

827. 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. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 5-37, spéc. p. 7, note 4.

828. Voir par exemple, Civ. 1re, 18 juill. 1979, *Bull. civ.* I, n° 219 ; *D.* 1980. 172, note M. Vasseur ; Soc. 17 oct. 1996, *Bull. civ.* V, n° 328.

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'État versées en méconnaissance des règles du droit de l'Union européenne en est une seconde illustration.

B. L'exemple des aides d'État contraires au droit de l'Union européenne

258 Comme ont pu l'affirmer certains auteurs, la portée de « *l'arrêt Soulier rendu par la Section du contentieux du Conseil d'État le 6 novembre 2002 bouleverse profondément le régime juridique des aides publiques* » [829]. Avant cette décision, la nature des actes octroyant des subventions publiques aux entreprises était tributaire de leur caractère recognitif ou attributif [830]. Désormais, toutes les aides publiques sont *a priori* des mesures pécuniaires créatrices de droits soumises aux principes fixés par les décisions *Ternon* et *Coulibaly* [831]. Cependant, nombre d'entre elles tombent dans le champ d'application des règles du droit de l'Union européenne relatives aux aides d'État définies comme « *tout avantage accordé au moyen de ressources d'État et dont il est établi qu'il n'aurait pas été accordé aux conditions du marché* » [832]. 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 États 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 « *standstill* » échoit à l'État, 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

---

829. S. Perdu, « Le retrait des aides publiques. À propos d'un revirement de jurisprudence », *Dr. adm*. 2003, n° 7, chron. 13, p. 10-13.

830. Voir par exemple, pour des décisions attributives, CE 10 juill. 1957, *Commune de Larrazet*, *Rec*., p. 460 ; CE 8 juin 1985, *Syndicat intercommunal de Mavana*, *Rec*., p. 28 ; CE 25 juill. 1986, *Société Les Grandes Distilleries « Les fils d'Auguste Perreux »*, *Rec*., p. 79 ; CE 29 mai 1996, *Secrétaire d'État à la Mer*, *Rec*., p. 805.

831. Sur cette question, voir S. Deliancourt et C. Lantaro, « Les conditions d'octroi et de retrait d'une décision attribuant une subvention », *BJCL* n° 11, 2010, p. 738-741. Le Conseil d'État paraît néanmoins avoir limité la création de droits acquis résultant d'une subvention. Voir CE 5 juill. 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* ».

832. J.-C. Gautron, *Droit européen*, Dalloz, coll. Mementos, Paris, 2012, 14e éd., 346 p., spéc. p. 254.

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 procédurale [833]. Lorsque l'aide publique est qualifiée d'aide illégale, l'État membre doit satisfaire 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* » [834]. *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 droits [835] 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 hypothèses [836]. L'État ne peut exciper des délais nationaux de retrait pour se soustraire aux exigences de récupération [837].

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* » [838], le Conseil d'État 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 européenne [839]. Celle-ci a jugé que, si l'État 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 restitution [840]. En effet, cette situation amenait l'État 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

---

833. CJCE 21 nov. 1991, *F.N.C.E. Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Aff. C-354/90.

834. D. Berlin, « Le contrôle des aides d'État. Au carrefour des droits », in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis. Au carrefour des droits*, Dalloz, Paris, 2002, p. 251-292, spéc. p. 253.

835. 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 », *RDP* 2009. 1007-1035, spéc. 1013-1016.

836. CJCE 2 févr. 1989, *Commission c/ Allemagne*, Aff. 4-87.

837. Voir par exemple, CJCE 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz*, Aff. C-24/95 ; *D.* 1998. 258, note J.-C. Fourgoux.

838. M. Collet, « Le juge administratif et le contrôle des aides d'État : de la réception à l'instrumentalisation du droit communautaire ? », *RDP* 2009. 1311-1339, spéc. 1316.

839. CE 29 mars 2006, *Centre d'exploitation du livre français (C.E.L.F.), Rec.*, p. 173 ; *AJDA* 2006. 1396, note A. Cartier-Bresson ; *Dr. adm*. 2006, nº 6, comm. 112, note M. Bazex et S. Blazy.

840. CJCE 12 févr. 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)*, Aff. C-199/06.

cherché à « *préserver la concurrence, et non uniquement* [à] *contrôler les interventions unilatérales des États membres* » [841].

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 justice [842], 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'État 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 États 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 légitimement être imposée par le droit national. Ce serait sacrifier la sécurité juridique* » [843]. Le droit dérivé de l'Union européenne a d'ailleurs établi une limite au pouvoir de la Commission en considérant que les aides d'État versées pendant dix ans sont assimilées à des aides existantes [844] et ne sont plus récupérables. L'article 15 du règlement nº 659/1999 du 22 mars 1999 relatif à la procédure de contrôle des aides d'État établit ainsi un délai de prescription décennale [845] 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* » [846].

---

841. A. Cartier-Bresson, note sous CJCE 12 févr. 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)*, Aff. C-199/06 ; *B.J.C.L.*, 2008, nº 5, p. 318.

842. CJCE 12 févr. 2008, *Centre d'exportation du livre français (C.E.L.F.)*, préc.

843. 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, p. 251-270, spéc. p. 265.

844. « *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 », *AJDA* 2000. 371-381).

845. Il faut noter que « *le règlement de procédure ajoute cependant un élément favorable pour les États 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.CE 15 sept. 1998, *Breda Fucine et E.F.I.M. c/ Commission*, Aff. jointes T-126/96 et T-127/96.

846. Règlement CE nº 659/1999 du 22 mars 1999 *portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE JOUE* du 27 mars 1999, p. 1.

262 Le droit français n'a rien prévu d'équivalent pour restreindre les demandes de restitutions émanant de l'État 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 Justice [847], le Conseil d'État a refusé d'appliquer le délai décennal aux actions en restitution de l'État en considérant que le règlement de procédure nº 65/1999 a pour « *seul objet de régir les procédures engagées devant la Commission en matière d'aides d'État et reste sans effet direct en droit interne* » [848]. Pourtant, comme le souligne A. Cartier-Bresson, « *un refus aussi catégorique d'envisager la prescription de la récupération des aides d'État 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* » [849]. L'auteur poursuit en mettant en exergue les inconvénients pratiques d'une telle solution : « *Une aide illégale versée depuis 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* » [850]. Bien que le Conseil d'État 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 européenne [851].

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'État 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

---

847. CJCE 5 oct. 2006, *Transalpine Öellitung in Öesterich*, Aff. C-368/04, § 34 et 35.

848. CE 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'État* » (P. Trouilly, concl. sur CAA Paris, 5 oct. 2004, *ministre de la Culture et de la Communication c/ C.E.L.F.*, Req. nº 01PA02717 ; *AJDA* 2005. 260).

849. A. Cartier-Bresson, note sous CE 29 mars 2006, *C.E.L.F.*, préc.

850. *Ibidem*.

851. Sur les contraintes imposées au législateur national par le droit de l'Union, voir *infra*, nº 666-671 et nº 676-681.

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* » [852]. Celui-ci est donc le délai de droit commun éteignant l'action du justiciable. En droit public, la prescription ne se confond pas avec ce délai de recours. Ce constat transparaît à travers plusieurs éléments dont les plus décisifs sont la détermination de l'autorité compétente pour réglementer 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 commerciales* » alors que la réglementation des règles de procédure contentieuse appartient au pouvoir réglementaire. 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 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 1

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,

---

852. C. Debbasch, *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 467 p., spéc. p. 297-298.

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 possibilité 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 2

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 prescription [853], 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 îlots d'imprescriptibilité peuvent-ils 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).

---

853. Voir sur ce point, A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. p. 95-109.

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 abrégeant 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. À 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).

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* » [854] au droit subjectif. La compétence, confondue avec le pouvoir, est définie comme « *le pouvoir légal de faire des actes juridiques* » [855]. La doctrine moderne retient majoritairement cette définition, assimilant compétence et pouvoir [856]. On retiendra plutôt la définition proposée par J. Combacau selon laquelle la compétence est le domaine dans lequel s'exerce le pouvoir [857].

273 Sous ces réserves, les pouvoirs de l'administration sont souvent présentés comme échappant à toute prescription [858]. La doctrine avance qu'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).

---

854. O. Beaud, « Compétence et souveraineté », in Travaux de l'AFDA, *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, p. 5-32, spéc. p. 22.

855. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome I, De Boccard, Paris, 1927, 3e 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 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 », *RDP* 1923. 58-76).

856. Voir par exemple F.-P. Bénoit, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. p. 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. À 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*, PUF, 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, 8e éd., 634 p., spéc. p. 19.

857. J. Combacau, « Conclusions générales », in *Les compétences de l'État en droit international*, Pedone, Paris, 2006, p. 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* ».

858. Voir G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *LPA* 2 avr. 2009, no 66, p. 25-33, spéc. p. 33 ; B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 379 ; B. Plessix, « La compétence et le temps », in Travaux de l'AFDA, *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, p. 51-68.

§ 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'imprescriptibilité [859]. 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 du droit pénal sur le droit administratif répressif [860]. À 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 répression administrative juridictionnalisée

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 répression [861] ou des poursuites [862], 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* » [863]. 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 textes [864]. 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* » [865].

---

859. En ce sens, J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1967, 643 p., spéc. p. 356-361 ; G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 464 p., spéc. p. 293-296.

860. Voir sur ce point G. Éveillard, « 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, p. 651-705, spéc. p. 682-691.

861. E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1re éd., rééd., LGDJ, 1989, 675 p., spéc. p. 600-602.

862. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13e éd., 1540 p., spéc. p. 250.

863. *Ibidem*.

864. Voir les articles L. 313-1 à L. 313-14 du Code des juridictions financières.

865. Article L. 314-2 du Code des juridictions financières.

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 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 pénal [866]. 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 négligeables [867], telle l'absence d'opportunité des poursuites obligeant l'administration à poursuivre le contrevenant [868], sauf motif d'intérêt général [869]. Une autre partie de la doctrine préfère rattacher les contraventions de grande voirie à la répression administrative [870]. Enfin, une position intermédiaire parfois adoptée reconnaît à ces contraventions « *un caractère sui generis* » [871] ou les classe dans « *un espace intermédiaire* » [872] 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 pénale [873]. En matière de contravention de grande voirie, la compétence du juge administratif n'a pas empêché ce même

---

866. Voir en ce sens, R. Bonnard, *Des contraventions de grande voirie*, Cadoret, Bordeaux, 1904, 248 p., spéc. p. 35 ; M. Waline, note sous CE 1er mars 1967, *Lescot*, *Rec*., p. 101 ; *RDP* 1968. 175 ; Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tome II, LGDJ, Paris, 2011, 14e éd., 686 p., spéc. p. 205 ; P. Godfrin et M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 10e 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* ».

867. Voir par exemple, D. Ledain, « Une infraction pénale atypique : la contravention de grande voirie », in S. Niquège (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, p. 62-82.

868. CE, sect., 23 févr. 1979, *Association « Les amis du chemin de ronde »*, *Rec*., p. 75.

869. CE 30 sept. 2005, *Cacheux*, *Rec*., p. 407 ; *AJDA* 2005. 2469, concl. P. Colin.

870. J. Mourgeon, *La répression administrative*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1967, 643 p., spéc. p. 191-195.

871. G. Éveillard, « 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, p. 651-705, spéc. p. 658-659.

872. P. Yolka, « Jugement. Contravention de grande voirie », *Jcl. Propriétés publiques*, fasc. 70-21, nov. 2004, no 49.

873. Voir par exemple, Agen, 11 sept. 2007, *Andrieu c/ Département de la Gironde*, cité par N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 230, note 96.

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* » [874].

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 pénale [875] pour prescrire par un an les poursuites en matière de contravention de grande voirie [876]. 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-même [877]. La loi du 15 novembre 1956 [878] 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 poursuite [879].

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 ? À 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* » [880]. Ces propositions ont depuis reçu confirmation [881], le Conseil d'État en 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*

---

874. F. Hervouët, note sous CE 22 avr. 1988, *S.A. Entreprise Dodin* ; *JCP* II. 21166.

875. Sur les raisons de ce recours, voir J. Mourgeon, *La répression administrative*, préc., p. 78-79.

876. CE 12 févr. 1904, *ministre des Travaux publics*, *Rec.*, p. 326 ; CE, ass., 30 janv. 1942, *Digennard*, *Rec.*, p. 33 ; CE 27 nov. 1957, *Manaut*, *Rec.*, p. 647 ; CE, sect., 2 mai 1959, *ministre des Travaux publics c/ Leroy*, p. 284 ; *AJDA* 1960. II. 189 ; CE, sect., 29 juin 1979, *ministre des Transports c/ Société Missenard-Quint*, *Rec.*, p. 301 ; CE 4 nov. 1987, *Secrétaire d'État auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Paz*, *Rec.*, p. 345.

877. CE 24 mars 1958, *Bouhadjar*, *Rec.*, p. 263.

878. Loi n° 56-1148 du 15 novembre 1956 *modifiant l'article 640 (alinéa 1er : prescription par année révolue lors d'action publique et d'action civile pour une contravention de police) du Code d'instruction criminelle*, *JORF* du 16 nov. 1956, p. 10976.

879. CE 5 mai 1958, *Lenders*, *Rec.*, p. 264 ; *AJDA* 1958. 363, concl. G. Braibant.

880. G. Braibant, concl. sur CE 5 mai 1958, *Lenders*, préc.

881. Concernant le déféré du préfet, voir CE, sect., 29 juin 1979, *ministre des Transports c/ Société Missenard-Quint*, préc. Concernant la communication au contrevenant de l'appel du ministre, voir CE, sect., 2 mai 1959, *ministre des Travaux publics c/ Leroy*, préc.

en cassation » [882]. 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 suspensif [883], 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* [884], 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 prescription [885].

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.

B. La répression administrative

282 Depuis longtemps, l'administration dispose d'un pouvoir de sanction pour assurer la discipline au sein du service public [886], 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'administration [887]. 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 accréditait 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 devrait prochainement avoir lieu (2).

---

882. CE, avis, 22 juill. 1994, *Préfet de la Région Nord-Pas de Calais et France Télécom*, *Rec.*, p. 360 ; *JORF* du 18 août 1994, p. 12102.

883. Sur ce point, voir R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 1187-1189.

884. CAA Paris, 27 nov. 2008, *Wagner*, Req. nº 06PA02533, inédit ; *AJDA* 2009. 421, concl. B. Bachini.

885. Voir sur ce point B. Bouloc, *Procédure pénale*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 23e éd., 1098 p., spéc. p. 179-181 ; J. Buisson et S. Guinchard, *Procédure pénale*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 9e éd., 1633 p., spéc. p. 910-911 ; J. Pradel, *Procédure pénale*, Cujas, coll. Référence, Paris, 2013, 17e éd., 975 p., p. 192-194.

886. Sur l'émergence de ce pouvoir de sanction administrative, voir J.-L. Le Corail, « Administration et sanctions », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 103-126.

887. Voir en ce sens, J. Mourgeon, *La répression administrative*, préc.

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'administration [888]. 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 son devoir fiscal. Le prononcé des sanctions fiscales est toutefois enfermé dans un délai de prescription dont la durée, fixée à l'article L. 188 du Livre des procédures fiscales [889], 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 an [890]. 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 régulent [891]. 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 commerce, le Conseil de la concurrence, devenu Autorité de la concurrence [892], « *ne peut être saisi de faits remontant à plus de cinq ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant*

---

888. CE 22 nov. 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* ».

889. 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* ».

890. 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, CAA Paris, 21 févr. 2002, *ministre de l'Intérieur c/ Air France*, Req. n° 00PA01558, inédit ; *AJDA* 2002. 240, note V. Haïm.

891. 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 DC du 17 janv. 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *JORF* du 18 janv. 1989, p. 754 ; *GDCC*, 2013, 17e éd., n° 8 ; Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, *JORF* du 1er août 1989, p. 9676.

892. Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 *de modernisation de l'économie*, *JORF* du 5 août 2008, p. 12471.

à leur recherche, leur constatation ou leur sanction » [893]. Les dispositions régissant le Conseil supérieur de l'audiovisuel [894], l'Autorité de régulation des communications électroniques et postales [895] ou la Commission de régulation de l'énergie énoncent un principe identique de prescriptibilité [896]. La Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet peut prononcer des sanctions à l'encontre de faits n'ayant pas plus de six mois [897]. Le pouvoir de sanction de l'Agence française de lutte contre le dopage peut être exercé à l'encontre d'un sportif pendant huit ans à compter du jour du contrôle [898].

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* » [899]. 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'État 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

---

893. Cette durée a progressivement été augmentée. Elle était initialement fixée à trois ans (article 27 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, *relative à la liberté des prix et de la concurrence*, *JORF* 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*, *JORF* du 5 nov. 2004, p. 18689).

894. 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)*, *JORF* du 1er oct. 1986, p. 11755 repris par la loi n° 89-25 du 17 janv. 1989 *modifiant la loi du n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, *JORF* du 18 janv. 1989, p. 728.

895. Article 36-11 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 *de réglementation des télécommunications*, *JORF* du 27 juill. 1996, p. 11384.

896. Article 40 de la loi 2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, *JORF* du 11 févr. 2000, p. 2143.

897. Article L. 331-24 du Code de la propriété industrielle.

898. Article L. 232-24-1 du Code du sport.

899. G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, préc., p. 296.

début du XX[e] siècle [900], le principe d'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires contre les agents publics a été affirmé explicitement dans l'arrêt d'Assemblée *Deleuze* du 27 mai 1955 [901]. Le Conseil d'État laisse à l'administration la faculté de réprimer les fautes de ses agents à toute époque [902]. 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* » [903]. Le corollaire de cette prérogative réside dans les garanties procédurales accordées aux fonctionnaires en cours d'instruction et lors du prononcé de la sanction [904]. 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* » [905]. 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* » [906].

---

900. CE 18 janv. 1901, *Walsin-Estherazy, Rec*., p. 36 ; CE 5 nov. 1930, *Deshayes*, *Rec*., p. 893.

901. CE, ass., 27 mai 1955, *Deleuze*, *Rec*., p. 296 ; *AJDA* 1955. 275, concl. P. Laurent.

902. 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 CE, sect., 27 mars 1936, *Bonny*, *Rec*., p. 387 ; *RDP* 1937. 665, concl. M. Renaudin et note G. Jèze ; *D.* 1938. III. 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 ? », *AJFP* 2010. 232-238, spéc. 238, note 93.

903. F. Laurie, « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique ? », *AJDA* 2002. 1386-1393, spéc. 1388.

904. Voir F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus droit public, Paris, 2013, 3[e] éd., 441 p., spéc. p. 417-418 ; O. Dord, *Droit de la fonction publique*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2012, 2[e] éd., 373 p., spéc. p. 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[e] éd., 895 p., spéc. p. 431-471.

905. *Idem*, p. 431.

906. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome II, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15[e] éd., 797 p., spéc. p. 345.

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 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 1982 [907] 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'employeu*r *en a eu connaissance, à moins que ce fait ait donné lieu dans le même délai à l'exercice de poursuites pénales* » [908]. En droit privé, c'est donc une prescription extrêmement courte qui enferme désormais l'action de l'employeur à l'encontre de son salarié fautif [909]. Cette innovation n'a pas empêché le Conseil d'État de maintenir indéfectiblement sa jurisprudence sur l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires. Le principe a clairement été réaffirmé dans l'arrêt *Aliquot* du 14 juin 1991 [910]. 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 agents [911], la prescription disciplinaire a, au contraire, été élevée, selon le mot de J.-F. Lachaume, au rang de « *non-principe général du droit* » [912]. 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*

---

907. Loi nº 82-689 du 4 août 1982 *relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise*, *JORF* du 6 août 1982, p. 2518.

908. Désormais codifié à l'article L. 1332-4 du Code du travail. Voir J. Pélissier, G. Auzero et E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 27e éd., 1504 p., spéc. p. 936-937.

909. 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).

910. CE 14 juin 1991, *Aliquot, Rec. Tab.*, p. 1023, *AJDA* 1991. 506, chron. C. Maugüé et R. Schwartz ; CE 7 févr. 2001, *Thomas*, *Rec.*, p. 838. Pour des solutions récentes concernant une sanction prononcée à l'encontre d'un magistrat du siège, voir CE 26 juill. 2007, *Jacques A.*, Req. nº 293059, inédit ; à l'encontre d'un militaire, voir CE 29 mars 2010, *M. A.*, Req. nº 325816, inédit.

911. Pour un exemple récent, consacrant une obligation de reclassement des agents publics contractuels à durée indéterminée remplacés par un fonctionnaire, voir CE, sect., avis, 25 sept. 2013, *Sadlon*, *Rec.*, p. 233 ; *AJDA* 2013. 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, p. 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, p. 777-791 ; A. Courrèges, F. Melleray et C. Maugüe, « Code du travail et personnes publiques », *AJDA* 2005. 855-860.

912. 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, p. 161-181, spéc. p. 173.

de les placer dans une situation tout à fait dérogatoire de celle des salariés, le principe de l'applicabilité des principes généraux du droit du travail aux agents publics remet en cause la spécificité même de la fonction publique » [913].

289 Cette situation semble avoir été définitivement entérinée par le Conseil constitutionnel [914]. À 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'État 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'État relative à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires des agents publics [915]. 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* » [916]. 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* » [917]. 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 erronées. Plusieurs palliatifs ont été développés par le juge administratif, sans toutefois s'avérer totalement satisfaisants [918]. 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, relevant désormais du

---

913. C. Maugüé et R. Schwartz, chron. sous CE 14 juin 1991, *Aliquot*, préc.

914. Décision n° 2011-199 QPC du 25 nov. 2011, *Gourmelon*, *JORF* du 26 nov. 2011, p. 20016 ; *Dr. adm*., 2012, n°3, comm. 37, note C. Froger. Voir P. de Montalivet, « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », *Dr. adm*. 2012, n° 12, chron. 8, p. 21-28., spéc. p. 25.

915. En dernier lieu, CE 12 mars 2014, *Établissement public départemental C.A.T. Foyer Louis Philibert*, Req. n° 367260, inédit ; *JCP A* 2014. 2182, note D. Jean-Pierre ; *AJDA* 2014. 1446, note F. Melleray

916. R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm*. 2002, n° 8-9, p. 6-10, spéc. p. 7. Voir par exemple, CE 10 mai 1995, *Sampieri*, Req. n° 117504, inédit.

917. G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif. L'influence du droit pénal sur le droit administratif répressif*, préc., p. 293.

918. *Idem*, p. 294.

contrôle entier [919], 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 [920]. 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* » [921]. Eu égard à ces inconvénients, le maintien de l'imprescriptibilité de la répression disciplinaire au sein de l'administration est-il pertinent [922] ? La jurisprudence récente et le législateur semblent avoir perçu cette difficulté.

291 Les critiques de l'imprescriptibilité du pouvoir disciplinaire sont récurrentes [923]. Outre l'insécurité juridique provoquée par cette situation, elles s'appuient tout d'abord sur le profond mouvement de convergence entre le droit de la fonction publique et le droit du travail [924]. Certains points méritent en effet un traitement similaire quel que soit le statut juridique du travailleur. Ensuite, le législateur n'a pas hésité à fixer plusieurs prescriptions en matière de répression administrative [925]. Enfin, l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* de 2005 réaffirme la permanence des pouvoirs de l'État sans pour autant interdire la prescription de leur exercice à l'égard d'un individu. Le Conseil d'État a dégagé « *un principe général dont*

---

919. CE, ass., 13 nov. 2013, *Dahan, Rec.*, p. 279 ; *AJDA* 2013. 2432, chron. A. Bretonneau et J. Lessi.

920. CE 12 mars 2014, *Établissement public départemental C.A.T. Foyer Louis Philibert*, préc.

921. S. Bolle, « L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique. Un régime "introuvable" », *RFDA* 2001. 421-437, spéc. p. 425-426.

922. 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* ? ».

923. R. Rouquette, « Les prescriptions administratives », *Dr. adm*. 2002, n° 8-9, p. 6-10, spéc. p. 10 ; J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *RDP* 2008. 1525-1537, spéc. 1537 ; G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 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, p. 343-393, spéc. p. 392 ; M.-L. Paldi, « L'imprescriptibilité de l'action disciplinaire administrative contestée », *JCP A* 2013, 2251, p. 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* ».

924. Voir D. Jean-Pierre, « La privatisation du droit de la fonction publique », *JCP A* 2003, 1672, p. 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, p. 69-87 ; G. Wolikow, « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *AJFP* 2010. 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" ? », *RFDA* 2010. 1169-1187 ; N. Font, *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2009, 644 p.

925. Voir *supra*, n° 283-285. M. Degoffe, *Droit de la sanction non pénale*, préc., p. 289-291.

s'inspire l'article 2262 du Code civil » consacrant une prescription extinctive trentenaire [926]. 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* » [927].

292 Même conforme à la Constitution, il n'est pas certain que l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires satisfasse aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. Depuis l'arrêt *Eskelinen c/ Finlande* de la Cour de Strasbourg [928], 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 pas le requérant de son droit d'accès au tribunal [929]. 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 disciplinaire [930]. Elle considère qu'une fois saisie, la juridiction répressive doit prononcer la sanction dans un délai raisonnable [931]. En droit de la 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'État étend désormais les garanties de l'article 6, paragraphe 1 aux personnes sanctionnées [932]. Dans le second cas, ni la Cour européenne, ni le Conseil d'État n'ont encore appliqué les règles du procès équitable, mais une telle solution n'est cependant pas exclue.

---

926. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec*., p. 311, concl. M. Guyomar.

927. M. Guyomar, concl. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc., p. 327.

928. Cour EDH, gde ch., 19 avr. 2007, *Eskelinen c/ Finlande*, Req. n° 63235/00 ; *JCP* 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, p. 721-738, spéc. p. 736-737.

929. Voir pour une prescription civile, Cour EDH 22 oct. 1996, *Stubbings et autres c/ Royaume-Uni*, Req. n^{os} 22083/93 et 22095/93, § 51 ; *JCP* 1997. I. 4000, obs. F. Sudre ; *GACEDH*, 2011, 6^{e} éd., p. 313 ; pour une prescription administrative, Cour EDH 8 juill. 2004, *Vo c/ France*, Req. n° 53924/00 ; *Revue de science criminelle*, 2005, p. 135, note F. Massias ; *D.* 2004. 2801, chron. E. Séverin ; pour une prescription pénale, Cour EDH 2 janv. 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. p. 230-237.

930. Cour EDH 10 févr. 1983, *Albert et Le Comte*, Req. n° 7299/75 et 7496/76, § 23.

931. Cour EDH 16 avr. 2002, *Ouendeno c/ France*, Req. n° 39996/98, § 23-32.

932. Pour la juridiction disciplinaire des professeurs universitaires – praticiens hospitaliers, voir CE 23 févr. 2000, *L'Hermitte*, *Rec*., p. 101.

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 disciplinaires [933]. 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 européens [934].

294 En droit comparé, il ressort que l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique y est également en recul [935]. 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 de la sanction ; plus la sanction est légère, plus le délai est court et seules les fautes graves restent imprescriptibles [936].

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* » [937]. 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* » [938]. En l'espèce, la cour administrative d'appel de Marseille a estimé que les poursuites avaient été engagées dans un délai

---

933. En ce sens F. Laurie, « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique ? », *AJDA* 2002. 1386-1393. ; J. Jorda, « Le délai raisonnable et le droit disciplinaire de la fonction publique », *AJDA* 2002. 13-21, spéc. p. 19.

934. CJCE 2 juin 1994, *de Compte c/ Parlement*, Aff. C-326/91 P ; TPICE 19 juin 2003, *Voigt c/ BCE* Aff. T-78/02 ; voir S. Dalle-Crode, *Le fonctionnaire communautaire*, Bruylant, 2008, Bruxelles, 676 p., spéc. p. 509-511.

935. Sur ce point, voir M.-L. Paldi, « L'imprescriptibilité de l'action disciplinaire administrative contestée », préc.

936. Sur ce point, E. Marc, « De l'intérêt de l'exemple allemand pour réformer le régime disciplinaire de la fonction publique », *JCP A* 2003. 1229, p. 292-296, spéc. p. 294-295.

937. TA Montpellier, 25 janv. 2006, *Alain S. c/ ministre de la Défense*, Req. nº 031341 ; *JCP A* 2006. 1086, concl. P. de Monte et note J.-M. Maillot.

938. CAA Marseille, 13 déc. 2011, *Rodica P.* c/ *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, Req. nº 09MA03062, inédit ; *AJDA* 2011. 837, note G. Peiser ; *AJCT*, nº 5, 2012, p. 270, note. R. Bonnefont

raisonnable. Elle a toutefois fait une application positive de ce délai raisonnable dans un arrêt du 29 janvier 2013 [939], 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 juridictions d'appel ne suivent cependant pas toutes ce mouvement novateur. Malgré les premières décisions de la cour administrative d'appel de Marseille, la cour administrative d'appel de Lyon [940] et son homologue de Douai [941] ont réaffirmé le principe d'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires. Allant dans leur sens, le Conseil d'État a récemment et fermement rappelé à l'ordre la trop audacieuse cour administrative d'appel de Marseille. Dans un arrêt du 12 mars 2014, après avoir réitéré le principe selon lequel il ne peut y avoir de prescription sans texte, il a déclaré qu'« *en jugeant illégale la sanction litigieuse au motif qu'un "principe général du droit répressif" imposerait à l'autorité administrative de respecter un délai raisonnable entre la date à laquelle elle a eu connaissance des faits reprochés à un agent et celle à laquelle elle décide d'engager des poursuites disciplinaires à son encontre, ainsi qu'entre cette dernière date et celle à laquelle elle décide de prononcer une sanction, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit* » [942]. La portée de cet arrêt devrait néanmoins être réduite en raison de l'intervention prochaine du législateur visant à 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 1983 [943] a été déposé devant l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013. Il consacre la prescriptibilité des poursuites

---

939. CAA Marseille, 29 janv. 2013, *M^me^ G. c/ C.A.T. Foyer Louis Philibert*, Req. n° 11MA02224, inédit ; *AJDA* 2013. 1642, note H.-B. Pouillaude.

940. CAA 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* »

941. CAA Douai, 31 déc. 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* ».

942. CE 12 mars 2014, *Établissement public départemental C.A.T. Foyer Louis Philibert*, préc.

943. Sur cette question voir A. Le Pors, « D'un statut à l'autre », *C.F.P.*, 2013, n° 329, p. 18-21 ; D. Jean-Pierre, « Le statut général de la fonction publique, cœur du service public », *JCP A* 2212. 15-18 ; C. Vigouroux, « Le statut général, 30 ans près… », *JCP A* 2013. 2213, p. 19-21 ; C. Vigouroux, « Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 », *AJDA* 2013. 1202-1206 ; E. Saillant, « Les valeurs de la fonction publique dans la loi du 13 juillet 1983 », *AJDA* 2013. 1207-1211 ; E. Aubin, « Les valeurs de la fonction publique en dehors de la loi du 13 juillet 1983 », *AJDA* 2013. 1212-1216 ; C. Radé, « Trentième anniversaire de la loi Le Pors. Regard d'un privatiste », *AJDA* 2013. 1217-1220.

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* » [944]. 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'administration [945], que le délai de deux mois prévu par le droit du travail.

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'imprescriptibilité 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).

---

944. 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.

945. Notamment les délais nécessaires à la réunion de la commission administrative paritaire.

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'État dans l'arrêt d'*Alusuisse Lonza-France* du 8 juillet 2005 [946]. Était en cause le pouvoir de police spéciale de remise en l'état du site d'une installation classée [947] 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 administrative peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque* » [948]. La formule sera reprise et précisée huit ans plus tard dans l'arrêt du *SCI Chalet des Aulnes* du 12 avril 2013 [949]. 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 spéciales [950] comme celles des immeubles menaçant ruine [951] ou des immeubles insalubres [952] ou encore à l'obligation de raccordement des immeubles aux réseaux d'assainissement [953]. En globalité, tous les pouvoirs de police administrative, générale ou spéciale, semblent être régis par le principe d'imprescriptibilité [954]. Cette question est toutefois peu susceptible de se poser

---

946. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France,* préc. ; *AJDA* 2005. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *LPA* 23 sept. 2005, nº 190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *JCP A* 2006. 1014, note D. Korokoko ; *RFDA* 2005. 375, note B. Plessix ; *D.* 2005. 3077, note B. Quiriny ; *JCP* 2006. II. 10001, note F.-G. Trébulle.

947. Ce pouvoir a été conféré au préfet en vertu des dispositions de la loi nº 76-663 du 19 juillet 1976 *relative aux installations classées pour la protection de l'environnement*, *JORF* du 20 juill. 1973, p. 4320. Voir désormais les articles L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement.

948. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, préc.

949. CE 12 avr. 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, Req. nº 363282, *Rec. Tab.*, à paraître *; JCP A* 2013. 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, 2013, nº 7, comm. 59, note B. Parance.

950. En ce sens, C. Landais et F. Lenica, chron sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc., p. 1833 ; B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 385.

951. Article L. 1322-24 du Code de la santé publique.

952. Article L. 1331-29 du Code de la santé publique

953. Article L. 1331-6 du Code de la santé publique.

954. 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, p. 5-44, spéc. p. 39.

en matière de police administrative générale ; la cessation des troubles à l'ordre public impose en effet une action rapide, voire urgente, des autorités de police [955].

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 ?

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. Plessix [956], en ont déduit qu'il fallait y voir une référence à la spécificité des pouvoirs de police en tant qu'activité régalienne de l'État 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 souveraineté [957]. 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* » [958]. L'imprescriptibilité signifierait que le pouvoir administratif ne s'éteint pas par son premier usage et encore moins par son non-usage.

---

955. En ce sens, B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse-Lonza-France*, préc.

956. 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.

957. Celle-ci fut affirmée un temps par la Constitution. L'article 1er du Titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 déclarait que « *la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible* ».

958. J.-M. Maillot, « L'indisponibilité des compétences en droit public français », *LPA* 28 sept. 2004, nº 194, p. 3-15, spéc. p. 3. Voir également G. Tusseau, « L'indisponibilité des compétences », *La compétence*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2008, p. 101-126. Ce principe a été réaffirmé en matière financière à propos de la compétence du comptable pour recouvrer les créances publiques. Voir CE, avis, Sect. Fin., 13 févr. 2007, nº 373788 ; *EDCE* 2008. 228 ; *CMP* nº 4, 2008, comm. 70, note G. Eckert. Statuant au contentieux, voir CE, sect., 6 nov. 2009, *Société Prest'action*, *Rec.*, p. 445 ; *RJEP* 2010, nº 671, comm. 1, concl. N. Boulouis ; *AJDA* 2009. 2401, note M. Lascombes et X. Vandendriessche ; *Dr. adm*. 2010, nº 1, comm. 5, note F. Melleray ; *JCP* 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, p. 345-360, spéc. p. 346.

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 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 éloquents [959]. 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 temps [960]. 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* » [961] lui conférant un caractère atemporel. La perpétuité n'empêche cependant pas la prescriptibilité ; « *la perpétuité favorise au contraire la prescriptibilité* » [962]. 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 tout entière [963]. 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 *Alusuisse 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 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* » [964].

307 L'imprescriptibilité se justifie donc par le fait que la police administrative, contrairement à la répression administrative, envisage les comportements qu'elle vise

---

959. 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.

960. « Perpétuité », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, 2011, 9e éd., 1095 p., spéc. p. 751.

961. O. Beaud, « La notion d'État », *APD* 1990. 119-140, spéc. 133. Voir également O. Beaud, *La puissance de l'État*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1994, 512 p., p. 179-190 ; F. Poirat, « État », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2003, p. 642-648, spéc. p. 646.

962. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. p. 95.

963. Voir F.-P. Bénoit, *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* ».

964. M. Guyomar, concl. sur CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 318.

du point de vue de ses conséquences, non pas directement sur l'individu, mais sur l'ordre public [965]. 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* [966] de 2013, rappelle à cet égard que la prescription trentenaire n'a aucun effet sur la possibilité d'engager la responsabilité de l'État 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 persiste [967]. Dans un État 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* » [968]. À 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 prescriptibilité des obligations exécutées 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'ils 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 qui ne l'est certainement pas* » [969]. 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* » [970].

309 La comparaison avec le droit fiscal est éclairante [971]. 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

---

965. En ce sens, J. Petit, « Police et sanction », *JCP A* 2013, 2073. p. 20-25.

966. CE 12 avr. 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, préc.

967. 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* ». Lorsque tout risque disparaît, la mesure de police doit au contraire être abrogée, puisqu'elle est devenue inutile. Voir CE 31 août 2009, *Commune de Crégols*, *Rec.*, p. 343 ; *JCP A* 2009. 228, note J. Moreau.

968. J. Petit, « La police administrative », préc., p. 10.

969. M. Guyomar, concl. sur CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 318.

970. *Ibidem*.

971. En ce sens, B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

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 fiscale [972], il est désormais acquis qu'elle résulte de la réalisation du fait générateur d'origine légale [973]. 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.

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 impossible. Ce domaine d'imprescriptibilité, exclu en tant que tel de l'étude [974], 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.

---

972. G. Jèze, « Nature et régime juridique de la créance fiscale », *RSLF* 1936. 195-204 ; G. Jèze, « Le fait générateur de l'impôt », *RDP* 1937. 618-634. Voir également L. Duguit, Tome III, préc., p. 413.

973. G. Morange, « Le fait générateur dans le mécanisme juridique de naissance de la créance d'impôt », *RDP* 1943. 319-348 ; J. Dufour, « La formation de la créance fiscale », *RSLF* 1961. 211-230, spéc. 215-223 ; C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2007, 500 p.

974. Voir *supra*, nº 10-18.

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 restitutif [975]. 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* » [976]. 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 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* » [977]. 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* » [978]. 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'administration [979]. 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* » [980]. Si tous les arrêts ne le mentionnent pas expressément, certains rattachent l'imprescriptibilité de l'action domaniale à celle du domaine [981].

---

975. P. Gélard, « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *AJDA* 1967. 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 », *AJDA* 2013. 1721-1725, spéc. 1723-1724.

976. R. Chapus, *Droit administratif général,* Tome II, préc., p. 452.

977. J.-M. Auby, « L'action domaniale », *AJDA* 1983. 507-513, spéc. 512.

978. Sur ce point, voir J. Lelieur, « L'impact de la réforme de la prescription civile sur l'action des victimes d'infractions pénales », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, p. 50-52.

979. Avant le Code de procédure pénale, le Code d'instruction criminelle ne s'appliquait pas. Voir CE, sect., 26 oct. 1934, *ministre* des *Travaux publics c/ Duhamel*, *Rec.*, p. 966 ; CE 14 nov. 1941, *Guyon*, *Rec.*, p. 192 ; CE 27 mai 1959, *Secrétaire d'État aux Travaux publics c/ Baylaucq*, *Rec.*, p. 323. La solution est constante après l'adoption du Code de procédure pénale. Voir CE 22 déc. 1965, *Commune de Thyl*, *Rec.*, p. 703 ; CE 2 nov. 1966, *Société Poléna*, *Rec.*, p. 576 ; CE 1er mars 1967, *Lescot*, *Rec.*, p. 101 ; *RDP* 1968. 175, note M. Waline ; CE 24 oct. 1984, *Société française des pétroles B.P.*, Req. nº 42820, inédit ; *Dr. adm*. 1985, comm. 510 ; CE 22 avr. 1988, *S.A. Entreprise Dodin*, *Rec.*, p. 154 ; *JCP* II. 21166, note F. Hervouët ; CE 10 oct. 2012, *Voie navigables de France*, Req. nº 338754, inédit.

980. R. Bonnard, *Des contraventions de grande voirie*, préc., p. 216.

981. Voir par exemple, CE 1er déc. 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* » ; CE 1er 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* ».

314 La situation est identique lorsque l'action domaniale est exercée dans le cadre d'une contravention de voirie routière relevant de la juridiction judicaire. 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* » [982]. 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 tendant à l'enlèvement des ouvrages faits, est imprescriptible* » [983]. 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 immobilier [984].

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 routière [985]. 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 faute [986], 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

---

982. J.-M. Auby, « L'action domaniale », préc., p. 513.

983. 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*, *JORF* du 29 déc. 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* ».

984. Versailles, 10 juill. 2002, *Commune de Puteaux c/ S.A. du C.N.I.T.*, Req. n° 2000-6747, inédit.

985. Voir en ce sens, R. Bonnard, *Des contraventions de grande voirie*, préc., p. 196.

986. CE 15 avr. 2011, *SNCF c/ France Télécom*, *Rec. Tab.*, p. 925 ; *CMP* 2011, n° 6, comm. 186, note P. Soler-Couteaux.

facteurs pourraient à terme entraîner sa remise en cause, ou tout du moins, sa limitation (A). Dans cette optique, il convient d'en apprécier l'opportunité et la possibilité (B).

A. Les facteurs de remise en cause de l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public

318 En premier lieu et comme l'avance C. Lavialle, « *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* » [987] ? 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 prescriptibilité* » [988]. 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 1968 [989]. Le Conseil d'État 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 préjudice [990]. 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 1er du premier protocole additionnel à la Convention garantissant le droit au respect des biens [991]. Dans l'affaire *Öneryildiz c/ Turquie* [992], de 2004, le requérant avait construit des

---

987. C. Lavialle, « L'imprescriptibilité du domaine public », préc., p. 42.

988. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 254.

989. CE, sect., 13 juin 1969, *Commune de Revin (Ardennes)*, *Rec*., p. 309.

990. CE, sect., 21 nov. 1969, *Koeberlin*, *Rec*., p. 531 ; *AJDA* 1970. 1602, note P. Godfrin.

991. 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, p. 691-703, spéc. p. 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, p. 87-97.

992. Cour EDH, gde ch., 30 nov. 2004, *Öneryildiz c/ Turquie*, Req. no 48939/99 ; *GACEDH*, 6e éd., 2011, no 66 ; *GDDAB*, 1re éd., 2013, no 45 ; *AJDA* 2005. 550, chron. J.-J. Flauss ; *JCP A* 2006. 29, note P. Yolka ; *RTD civ*. 2005. 422, note T. Revet.

bidonvilles sur un terrain appartenant au Trésor public, non loin d'une décharge publique, mais à la suite d'une explosion et d'un éboulement ayant détruit les habitations, il chercha à obtenir l'indemnisation des préjudices par l'État 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 1er du premier protocole additionnel à la Convention. Dans les arrêts *Triboulet-Brosset* et *Depalle* [993], de 2010, les requérants avaient été autorisés à occuper le domaine public maritime et y avaient construit leur résidence. Après le refus de renouvellement d'occupation du domaine, l'État 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 européenne, 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 cause [994].

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 additionnel [995].

B. La possibilité de la prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état 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 2005 [996], le Conseil d'État 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

---

993. Cour EDH, gde ch., 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, Req. no 34044/02 ; Cour EDH 29 mars 2010, *Triboulet-Brosset contre France*, Req. no 34078/02 ; *GDDAB*, 1re éd., 2013, no 45 ; *JCP* 2010, act. 451, obs. G. Gonzales ; *JCP A* 2010. 2140, note P. Yolka ; *RFDA* 2010. 543, note R. Hostiou.

994. En ce sens P. Yolka, note sous Cour EDH, gde ch., 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, préc.

995. En ce sens, N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 232.

996. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

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* » [997]. Rien n'assure donc que le Conseil d'État 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 législative [998], 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* » [999]. Pour N. Foulquier, la prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public « *conduirait à un nouvel affadissement de la spécificité de la domanialité publique ; ce serait même la priver d'un de ses fondements* » [1000]. La prescriptibilité de cette obligation de remise en l'état pourrait toutefois s'envisager sous le même angle que celle de l'obligation de remise en l'état des sites pollués. Elle n'empêcherait pas l'administration de faire cesser l'atteinte au trouble en obtenant la 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

---

997. M. Guyomar, concl. sur CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 327.
998. Article L. 116-6 du Code de la voirie routière.
999. P. Gélard, « La nature mixte de la contravention de grande voirie », préc., p. 147.
1000. N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc., p. 177.

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'État a pu consacrer, dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* [1001] 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 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.

1001. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

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* » [1002] et certainement l'un des plus délicats [1003].

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 arrêtée [1004]. Selon une approche résultant des travaux de P. Roubier [1005], 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 transitoires [1006], définies comme « *toute disposition par laquelle*

1002. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2002, 655 p., spéc. p. 381.

1003. En ce sens, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, Dalloz/Sirey, Paris, 1960, 2e 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.

1004. 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, p. 7-15.

1005. Voir P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc.

1006. Voir F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, LGDJ, coll. Bibliothèque droit privé, Paris, 1977, 267 p. ; G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2007, 988 p.

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 » [1007], 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 temps [1008]. 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 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'étude [1009].

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. À 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 obligations [1010]. Certaines de ces règles présentent néanmoins un caractère réglementaire car adoptées avant la rationalisation du parlementarisme [1011]. 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 règle [1012]. Au surplus, le droit public, et spécifiquement le droit administratif, place aisément la jurisprudence administrative dans les sources du droit [1013]. Le second argument, particulier au droit transitoire, tient à l'impossibilité

1007. J. Petit, « Droit transitoire et terminologie », préc., p. 10.

1008. Voir J. Héron, *Principes du droit transitoire*, Dalloz, coll. Philosophie et théorie générale du droit, Paris, 1996, 168 p., spéc. p. 18 ; G. Éveillard, *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. p. 23-42.

1009. G. Éveillard, *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.

1010. Voir *supra*, n° 183.

1011. Réduisant le délai de la déchéance des dettes publiques de quatre à cinq, voir le décret du 25 juin 1934, *système de l'exercice*, *JORF* du 8 juill. 1934, p. 6858.

1012. Voir M. Troper, « Interprétation », D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, préc., p. 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. 988-994.

1013. Voir par exemple, M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1946, 4e éd., 556 p., spéc. p. 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, p. 563-598.

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 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 courants [1014].

330 Le premier courant, dominé par les auteurs privatistes du XIX[e] 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 juridique [1015], la seconde renvoie à la production des effets de droit de la situation juridique [1016]. 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.

332 Cette conception a été repensée par la doctrine privatiste contemporaine. Le troisième courant initié par E.-L. Bach [1017] et poursuivi par J. Héron [1018] s'appuie

---

1014. 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.

1015. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 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).

1016. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 204-210.

1017. E.-L. Bach, « Contribution à l'étude du problème d'application des lois dans le temps », *RTD civ.* 1969. 405-468.

1018. J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », *RTD civ.* 1985. 277-333 ; J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc.

sur une analyse structurale de la règle de droit, issue des travaux de H. Motulsky [1019]. 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) [1020]. 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 cassation [1021] que dans ceux du Conseil d'État [1022], 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. Roubier [1023]. Quant à l'analyse structurale, quoique sa terminologie ne se retrouve aucunement dans les différents arrêts [1024], elle présente une valeur explicative de la jurisprudence, ce que souligne l'étude de l'application dans le temps des lois de prescription.

334 À 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 temps [1025]. Cette difficulté peut être résolue grâce aux concepts de l'analyse structurale. Celle-ci place le délai, soit au sein du présupposé, soit au sein de son effet juridique [1026]. 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 présupposé

1019. 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.

1020. *Idem*, p. 18-30.

1021. T. Bonneau, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, PUF, coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1990, 397 p., spéc. p. 30-31

1022. 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. Par exemple, voir P. Cabanes, concl. sur CE Plén, 20 nov. 1974, *Moussarie* ; *Dr. fisc*. 1975, n° 29, comm. 1045.

1023. Spécifiquement à propos de la prescription, voir T. Bonneau, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, préc., p. 30-31 et p. 114-117 ; O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2006, 503 p., spéc. p. 84-86. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 381.

1024. Voir P. Fleury-Legros, *Contribution à l'analyse normative des conflits de lois dans le temps en droit privé interne*, préc.

1025. En ce sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », *RDCA*, janv. 2009, n° 17.

1026. J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., p. 321-324 ; J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., p. 130-133 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 380-381.

de la règle. Par exemple, en application de la règle selon laquelle toute personne subissant un dommage a droit à sa réparation, tout créancier a droit à son paiement. À cette première règle s'ajoute une seconde, celle de prescription, ainsi formulée : si, *pendant* un certain délai, le créancier ne fait pas valoir son droit au paiement, alors ce droit est éteint [1027].

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. Plus fréquemment, 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 par 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 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 présupposé de la règle ancienne s'est réalisé avant la*

1027. La solution à retenir ne s'impose pas avec évidence. J. Héron semble d'ailleurs avoir fait évoluer son point de vue. Tout d'abord favorable à la première acception (J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., p. 321-324), il paraît par la suite convaincu par la deuxième formulation (J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., p. 130-133).

publication de la loi nouvelle ; la prescription est acquise et ne peut plus être remise en cause sans rétroactivité » [1028]. 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-rétroactivité 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 la norme [1029]. Ce « *principe d'interprétation* » [1030] juridictionnelle se fonde explicitement sur le visa de l'article 2 du Code civil dans les décisions du juge judiciaire. À 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* » [1031].

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

---

1028. J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc. p. 78.

1029. 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. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 215-218

1030. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 32 et p. 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.

1031. Civ. 1re, 27 sept. 1983, *Bull. civ.* I, nº 215 ; Civ. 1re, 12 févr. 2002, *Bull. civ.* I, nº 55. Voir également Civ. 3e, 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ SCI de la Madeleine*, *Bull. civ.* III, nº 373.

non-rétroactivité des lois [1032] comme des actes administratifs [1033]. Plus souvent encore, il prohibe la rétroactivité en s'abstenant de toute référence textuelle [1034]. C'est précisément la position adoptée à l'égard des conflits de lois de prescription. Ce silence ne l'empêche cependant pas de parvenir au même résultat que le juge judiciaire ; l'absence de référence textuelle « *n'a guère d'incidence sur sa valeur juridique* » [1035]. 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'État. Dans un arrêt du 12 novembre 1937, *Candille*, la Section du contentieux du Conseil d'État 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'État 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'État qui, au moment de la date d'entrée en vigueur du décret du 30 octobre 1935, étaient déjà atteintes par la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil* » [1036]. Cette solution a ensuite été étendue aux délais de reprise en matière fiscale [1037]. 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 1er, 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'État a logiquement précisé, conformément au principe de

---

1032. CE 31 janv. 1951, *Guillou*, *Rec.*, p. 53.

1033. CE, ass., *Société du Journal « L'Aurore »*, *Rec.*, p. 289, concl. M. Letourneur ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 59.

1034. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 35.

1035. *Idem*, p. 37.

1036. CE, sect., 12 nov. 1937, *Candille*, *Rec.*, p. 925. Voir A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *AJDA* 1959. 5-12, spéc. p. 11.

1037. CE 9 juill. 1956, *Sieur X.*, *Rec.*, p. 312.

non-rétroactivité, que la prescription de la loi du 31 décembre 1968 ne s'appliquait pas aux créances déchues avant son entrée en vigueur [1038].

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 matérielle [1039]. 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 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 prévalu [1040], c'est la seconde que la jurisprudence a finalement retenue [1041]. 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* » [1042]. 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, entraîn*[ant] *de grandes incertitudes quant au droit applicable pour l'appréciation de la légalité de la décision* » [1043]. L'application de la règle nouvelle dépendrait en effet du moment auquel l'administration décide d'opposer la prescription [1044]. 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 droit [1045]. L'identification de la prescription acquise repose finalement sur la date à laquelle le délai est écoulé.

1038. CE, ass., 12 avr. 1972, *Benasse*, *Rec*., p. 259, concl. G. Braibant ; *RDP* 1972. 1274, obs. R. Drago ; CE 13 nov. 1973, *Rouby*, *Rec*., p. 669 ; CE 1er oct. 1971, *David*, *Rec*., p. 575 ; CE 14 juin 1972, *ministre* de l'*Économie et des Finances c/ Commune de Cinq-Mars-La-*Pile, *Rec*., p. 438.

1039. Voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 29.

1040. *Idem*, nº 31-57.

1041. CE 13 nov. 1973, *Rouby*, *Rec*., p. 669 ; CE 30 juin 1976, *Commune de Villard-Bonnot Isère*, *Rec. Tab*., p. 815 ; CE 10 mai 1974, *Andry*, *Rec*., p. 279 ; Cass., ass. plén., 6 juill. 2001, *Préfet de la région Ile de France*, *Bull. civ. ass. plén*., nº 9 ; *D.* 2001. 1580.

1042. TC 19 janv. 1976, *Trésor public c/ Deschamps et Caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain*, *Rec. Tab*., p. 822. Voir implicitement, TC 21 janv. 1985, *Préfet, commissaire de la République de la région de Lorraine et de la Moselle*, *Rec*., p. 399, concl. M.-A. Latournerie ; *AJDA* 1985. 228, note L. Richer.

1043. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 36.

1044. Sur ce point, voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 164.

1045. *Idem*, p. 196. Dans le même sens, G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 223.

343 Le même problème a resurgi lors de l'harmonisation des délais de prescription en matière de responsabilité hospitalière. La loi du 4 mars 2002 [1046] 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 résolvaient 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 I*er *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 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'État, dans l'avis contentieux *Haddad et CPAM 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* » [1047]. Cette solution, d'application constante, conduit à ne pas appliquer le nouveau délai décennal à des créances éteintes par la prescription quadriennale [1048]. Confrontée à l'interprétation du champ d'application de la prescription décennale en matière médicale, la jurisprudence judiciaire calque d'ailleurs sa position sur celle du Conseil d'État, à cette différence que le juge judiciaire fonde sa solution sur l'article 2 du Code civil [1049]. Pour déterminer si la créance est prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2002 [1050], 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 consécration de la non-rétroactivité 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

---

1046. Loi nº 2002-303 du 4 mars 2002 *relative aux droits des malades et au système de santé*, *JORF* du 5 mars 2002, p. 4118.

1047. CE, avis, 19 mars 2003, *Haddad et CPAM de Tourcoing*, *Rec.*, p. 133, concl. D. Chauvaux, ; *JCP A* 2003, 1643, note G. Chavrier ; *RCA* 2003, comm. 209, note C. Guettier.

1048. CE 10 oct. 2005, *Haudry*, *Rec. Tab.*, p. 816 ; CE 5 mars 2008, *CPAM des Côtes d'Armor*, Req. nº 287136, inédit.

1049. Civ. 1re, 9 déc. 2010, *Centre hospitalier privé Clinique Beauregard*, Req. nº 09-70356, non publié.

1050. CE 1er mars 2006, *Centre hospitalier de Saulieu*, *Rec. Tab.*, p. 800 ; CE 5 mars 2008, *CPAM des Côtes d'Armor*, inédit, Req. nº 287136 ; CE 26 sept. 2008, *Centre hospitalier de Flers*, *Rec. Tab.*, p. 659 ; *AJDA* 2008. 1797 ; CAA Lyon, 22 sept. 2011, *Centre hospitalier de Semur-en-auxois*, Req. nº 11LY00421, inédit.

aurait consisté à conférer une valeur constitutionnelle au principe de non-rétroactivité, voire à dégager un 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-rétroactivité [1051] tout en l'assortissant de plusieurs limites traduisant autant de « *manifestations tangibles de la sécurité juridique* » [1052]. 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* » [1053].

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 1988 [1054] 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 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 de la prescription des droits dus au principal comme celle des pénalités afférentes. Malgré une prescription acquise avant l'entrée en vigueur de la loi

---

1051. Décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, *Loi de finances pour 1981*, *JORF* du 31 déc. 1980, p. 3242 ; Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, *JORF* du 30 déc. 1984, p. 4167.

1052. 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).

1053. Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, *JORF* du 31 déc. 1982, p. 4034 ; *RDP* 1983, comm. L. Favoreu, p. 333 ; *RA* 1983. 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 DC du 30 déc. 1980, *Loi de finances pour 1981*, préc.

1054. Décision n° 88-250 DC du 29 décembre 1988, *Loi de finances rectificative pour 1988*, *JORF* du 30 déc. 1988, p. 16700.

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 constitutionnel a jugé que « *le législateur, en précisant avec effet rétroactif les compétences respectives du représentant de l'État 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'État comme pour les autres collectivités publiques, des conséquences dommageables* ». 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* » [1055]. 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.

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* » [1056]. 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* » [1057]. 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

---

1055. O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p. 306.

1056. Décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances rectificative pour 1986*, *JORF* du 30 déc. 1986, p. 15802 ; *Dr. fisc.* 1987, n° 2-3, comm. 50 ; *JCP* 1987, II, 20903, note V. Nguyen Quoc.

1057. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 73.

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* » [1058]. 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* » [1059].

349 Cette dernière formulation témoigne de la consécration autonome de l'interdiction de faire renaître une prescription acquise puisqu'elle n'est pas présentée comme le corollaire de la non-rétroactivité des textes à caractère répressif. 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 l'article 16 de cette dernière* » [1060]. Il s'agit en effet 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 réglementées [1061]. S'il a écarté l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République [1062], 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 seulement le principe d'interdiction de rouvrir une prescription acquise. Le Conseil d'État, 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 « *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*

1058. Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, *JORF* du 26 juill. 1991, p. 9920.

1059. *Ibidem*.

1060. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 73.

1061. Décision n° 2011-199 QPC du 25 nov. 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* ».

1062. En ce sens, P. Montalivet, « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », *Dr. adm*. 2011, n° 12, p. 21-28.

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* » [1063].

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 fiscal [1064] et elle pourrait être étendue, sans obstacle dirimant, à l'ensemble des obligations. L'interdiction de faire renaître la prescription acquise 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 droit [1065]. En effet, « *l'objet des prescriptions est de mettre un terme à l'incertitude des sujets de droit sur l'étendue de leurs obligations* » [1066]. 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 débiteur [1067].

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 parfois 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 de s'interroger sur la portée du principe constitutionnel de non-rétroactivité de la prescription (A). Plus explicite, la loi du 17 juin 2008 a en revanche clairement énoncé 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).

1063. CE 15 nov. 2010, *Collet*, *Rec. Tab.*, p. 701 ; concl. J.-P. Thiellay, inédites.

1064. En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 73.

1065. Voir *supra*, n° 112 et s.

1066. F. Douet, *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1997, 383 p., spéc. p. 142.

1067. *Ibidem.*

A. La réitération de la non-rétroactivité par les dispositions transitoires spéciales

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 privatiste [1068] comme publiciste [1069], permettent de décomposer ce processus en trois étapes : l'édiction, 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* » [1070]. Si elle est une condition nécessaire, elle n'est pas une condition suffisante pour que la règle produise des effets de droit. La règle doit ensuite être observable, c'est-à-dire « *le moment à partir duquel le sujet 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* » [1071]. D'après l'article 1er du Code civil [1072], ce moment se

---

1068. J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., p. 24-32.
1069. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 51-68.
1070. *Idem*, p. 57.
1071. J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., p. 28-29.
1072. Article 1er 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*

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* » [1073]. 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 au 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 abrégeant, ou plus encore, allongeant un délai de prescription, ne peut entraîner la réouverture d'une prescription acquise au débiteur. Ainsi, l'article 23 de la loi du 27 décembre 1963 [1074], 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* » [1075]. Mais la non-rétroactivité de la prescription 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

---

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 ».

1073. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 62 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 95-96.

1074. Loi nº 63-1316 du 27 décembre 1963 *portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale, JORF* du 29 déc. 1963, p. 11827.

1075. Pour une application, voir CE 21 oct. 1970, *SCI agricole et piscicole des vallées de l'Yonne et de la Seine*, *Rec.*, p. 603.

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 nouvelle [1076]. Finalement, les causes interruptives doivent produire un effet lorsque les faits visés par le présupposé de la règle interviennent après l'entrée en vigueur de la loi et visent un délai de prescription non écoulé [1077]. Ainsi, l'article unique II-2 de la loi du 2 avril 1955 [1078] 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 expiré [1079]. 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 1963 [1080]. 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* » [1081].

357 Malgré ces fréquents rappels législatifs de l'interdiction de faire revivre une prescription acquise, il arrive que le juge déroge au principe de 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 [1082]. Cette interdiction est fréquemment présentée par les auteurs comme l'une des quatre limites constitutionnelles à la rétroactivité [1083].

1076. O. Négrin, *L'application dans le temps des textes fiscaux*, préc., p. 541.

1077. En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 390.

1078. Loi nº 55-349 du 2 avril 1955 *relative aux pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale, JORF* du 3 avr. 1955, p. 3289.

1079. CE 1er avr. 1960, *Société L.*, *Rec.*, p. 255 ; CE 26 oct. 1962, *Société Sadilek*, *Rec.*, p. 576 ; *Dr. fisc.* nº 42 *bis*, 1963, comm. 234, concl. M. Poussière ; CE 16 avr. 1969, *Société A.*, *Rec.*, p. 195 ; *Dr. fisc.* nº 51, 1970, comm. 1474, concl. L. Mehl.

1080. Loi nº 63-1316 du 27 décembre 1963 *portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale*, préc.

1081. CE 7 févr. 1968 ; *Dr. fisc.* 1969, comm. 235, concl. L. Mehl ; CE, sect., 5 oct. 1973, *Société X.*, *Rec.*, p. 546 ; *Dr. fisc.* 1974, nº 21, comm. 348, concl. G. Mandelkern ; CE 5 juill. 1974, *Mme X.*, *Rec. Tab.*, p. 450 ; *Dr. fisc.* 1974, nº 47-48, comm. 1461 ; CE 4 juin 1975, *SARL X.*, *Rec.*, p. 335 ; CE 25 juill. 1975, *M. X.*, *Rec.*, p. 450 ; *Dr. fisc.* 1975, nº 46-47, comm. 1515 ; CE 12 janv. 1977, *Sieur X.*, *Rec.*, p. 15 ; CE 28 nov. 1979, *M. X.*, *Rec.*, p. 433 ; *Dr. fisc.* 1981, nº 5, comm. 183, concl. P. Rivière.

1082. Voir *supra*, nº 345-350.

1083. Elle s'ajoute au fait que la loi rétroactive ne peut méconnaitre 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 *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, Paris, 1997, p. 261-270 ; J. Buisson, « Non-rétroactivité et droit fiscal », *RFDA* 2002. 786-790, spéc. p. 789 ; J. Héron, *Principes du*

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 jurisprudentielle, au moment de mettre en œuvre la loi nouvelle dont les dispositions transitoires demeurent ambiguës [1084].

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 recouvrement [1085]. Pour le Conseil d'État, ces dispositions « *par lesquelles le législateur a entendu éviter que ne se développent, pour un motif touchant exclusivement à la répartition des attributions entre agents publics, des contestations pouvant entraîner pour l'État 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* » [1086]. 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* » [1087].

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 1er janvier 1969 et son article 9, alinéa 2 précise que

---

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., p. 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, p. 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 », *RFFP* 1993, p. 153-173, spéc. p. 165-166).

1084. En ce sens, J. Petit, « La constitutionnalisation du droit transitoire », préc., p. 70.

1085. 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 nº 84-1208 du 29 décembre 1984 *de finances pour 1985*, *JORF* du 30 déc. 1984, p. 4060. À propos de cette disposition, le Conseil d'État 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* » (CE 5 mars 1997, *Compagnie Saint-Gobain*, Req. nº 126166 ; *Dr. fisc*. 1997, nº 25, p. 696, concl. G. Goulard).

1086. CE 21 avr. 1997, *Colombeau*, Req. nº 139231, inédit ; *Dr. fisc*. 1997, nº 25, comm. 708.

1087. CAA Marseille, 1er juill. 1999, *Colombeau*, *Rec. Tab*., p. 726.

« *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 présupposé de la règle nouvelle mais survenus avant son entrée en vigueur, alors même qu'à cette date, ils ne produisaient pas cet effet interruptif [1088]. 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 quadriennale [1089] puisque l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1968 a érigé la demande faite à l'autorité administrative en cause interruptive de prescription [1090]. Cette rétroactivité est toutefois strictement cantonnée aux articles 2 et 3 de la loi de 1968 [1091]. 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 jugée [1092].

361 Comment expliquer cette importante inflexion à la non-rétroactivité de la prescription ? Ces « *clauses de rétroactivité* » [1093], 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 subjective [1094]. 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* » [1095] 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

---

1088. En ce sens, E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 65, 68 et 90.

1089. CE 13 mars 1974, *Ville de Nice*, *Rec*., p. 175.

1090. Article 2, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1968, préc.

1091. Sur le principe d'interprétation spécialement stricte des dispositions transitoires, voir G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 790.

1092. CE 29 oct. 1975, *ministre des Postes et Télécommunications*, Req. nº 94333, inédit.

1093. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 269.

1094. En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 261 ; J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., p. 301-302 ; G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 291.

1095. J. Petit, *Les conflits de lois en droit public interne*, préc., p. 74.

de constitutionnalité. Les probabilités 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, reviendrait pour les juges à remettre en cause leur propre 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 constitutionnalité [1096].

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-rétroactivité par la disposition transitoire générale créée 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 L'article 2222 du Code civil dispose, 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 présupposé 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

---

1096. 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'infractions financières. Cass., ass. plén., 20 mai 2011, *Bull. crim. ass. plén.*, n° 7 ; *JCP* 2011. 670, note B. Mathieu. Voir X. Prétot, « Rapport commun aux questions prioritaires de constitutionnalité », *RDP* 2011. 1379-1437 ; G. Drago, « La Cour de cassation, juge constitutionnel », *RDP* 2011. 1438-1445 ; Y. Mayaud, « À propos de la QPC du 20 mai 2011 : point de vue d'un pénaliste », *RDP* 2011. 1446-1463.

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. En réalité, cette solution n'est pas limitée aux cas d'augmentation des délais ; elle vaut également 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 juridique [1097]. 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. Éveillard, 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 vigueur [1098]. Si, malgré son caractère permanent, la disposition transitoire revêt un aspect temporaire [1099], 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 toutes catégories de normes, sans pouvoir être rattachée à aucune d'entre elles en particulier* » [1100]. 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 civil [1101]. 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

---

1097. En ce sens, G. Éveillard, « 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, p. 51-64, spéc. p. 58.

1098. Voir G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 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* ».

1099. G. Éveillard, *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* ».

1100. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 189.

1101. En ce sens, G. Éveillard, « 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.

de cet article le libère en principe de cette 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* » [1102]. 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 dégage 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 rétroactivité [1103]. 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 présupposé se sont déroulés dans le passé* » [1104]. À cet égard, la prescription constitue un véritable défi au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle. La présence d'un fait durable dans le présupposé – et non d'un fait

---

1102. CAA Paris, 23 janv. 2012, *Société Beuralia* Req. nº 10PA01850, inédit ; *AJDA* 2012. 1291, note A. Seulin. Dans le même sens, CAA Douai, 7 févr. 2013, *Société Canela Petit Fay Beurre*, Req. nº 11DA00319, inédit ; CAA Douai, 11 avr. 2013, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. nº 11DA00374, inédit ; CAA Douai, 30 mai 2013, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. nº 11DA00371, inédit.

1103. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc. p. 178.

1104. G. Éveillard, *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 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* ».

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 jurisprudentielles 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 RELATIVES 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 immédiat [1105]. 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 délai 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 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 constituée [1106], il régit immédiatement les situations en cours, à savoir toute prescription non

---

1105. Voir en ce sens J. Méric, « La détermination du texte applicable dans le temps en droit fiscal », *AJDA* 1970. 132-146, spéc. p. 139-140 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 380-391.

1106. Voir *supra*, nº 336-351.

encore acquise au jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle [1107]. 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. Roubier [1108]. Le même auteur a donc proposé une solution plus simple à mettre en œuvre, adoptée aujourd'hui par le juge judiciaire [1109]. Ainsi, « *dans le cas où la loi allonge le délai requis pour prescrire, la prescription doit être continuée jusqu'à ce que le nouveau délai soit achevé, en comptant naturellement le temps couru sous la loi antérieure* » [1110].

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 cours [1111]. 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. Héron [1112], ces hypothèses

---

1107. Civ. 3e, 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ SCI de la Madeleine*, *Bull. civ.* III, no 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* » ; Civ. 3e, 6 mars 1973, *Mouradian*, *Bull. civ.* III, no 164.

1108. 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*, préc., p. 537, note 29).

1109. Civ. 3e, 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ SCI de la Madeleine*, *Bull. civ.* III, no 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).

1110. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de loi dans le temps*, préc., p. 300.

1111. Voir par exemple, à propos de la prescription du droit de reprise, CE 24 mars 1971, *Société anonyme immobilière de l'Étang de Berre et de la Méditerranée*, *Rec.*, p. 238. Voir *infra*, no 396-398.

1112. J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., p. 328-329 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 387.

sont en effet assimilables à celles régissant l'allongement du délai et répondent aux mêmes règles transitoires. Ainsi, dans un arrêt du 5 décembre 1969 [1113], le Conseil d'État 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 départ [1114].

373 La création d'une nouvelle cause d'interruption témoigne cependant des ambiguïtés de la jurisprudence administrative. 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 vigueur [1115]. 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 interruptif est « *est* ***en principe*** *régi par les textes en vigueur lors de son point de départ* » [1116]. Certains auteurs ont pu voir dans cette jurisprudence constante « *un principe d'intangibilité du délai de prescription ouvert par une notification de redressement* » [1117]. 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 hypothèse [1118]. 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 prescription [1119]. 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.

1113. CE 5 déc. 1969, *Moulay Driss Ben Allal*, *Rec*., p. 562.

1114. CE 21 oct. 1970, *SCI agricole et piscicole des vallées de l'Yonne et de la Seine*, *Rec*., p. 603.

1115. Malgré une motivation discutable, voir CE, avis, Sect., 22 juill. 1992, *Commune de Marcilly-sur-Marne*, *Rec*., p. 306 ; CE, sect., 22 juill. 1992, *Département du Var c/ Société Socea Balency*, *Rec*., p. 306 ; *CJEG* 1993. 174, note F. Moderne ; *D.* 1993. 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.

1116. Nous soulignons. CE, sect., 5 oct. 1973, préc. ; CE 4 juin 1975, *SARL X*, préc. ; CE 25 juill. 1975, *Sieur X*., préc. ; CE 12 janv. 1977, *Sieur X*., préc. ; CE 28 nov. 1979, *M. X*., préc.

1117. R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, thèse dactyl., Paris I, 1988, 465 p.

1118. Voir O. Négrin, *L'application dans le temps des textes fiscaux*, préc., p. 543-545. Dans le même sens, G. Mandelkern, concl. sur CE, sect., 5 oct. 1973, préc.

1119. En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 391.

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'État imposent la survie de la loi ancienne. Dans l'arrêt *Tirilly* du 6 avril 1998 [1120], 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 principe [1121], d'autres maintenant l'application du délai de deux ans alors que la prescription n'était pas acquise au jour de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1983 [1122]. Contrairement aux conclusions de son commissaire du gouvernement, le Conseil d'État 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* » [1123].

375 Cette solution a été reprise par le Conseil d'État 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* » [1124]. Dans une autre affaire portant sur le même délai de prescription, le Conseil d'État a clairement infirmé la position de la cour administrative d'appel de Nancy. Par l'arrêt du 31 janvier 2001, *Commune de Frénouville* [1125], 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

---

1120. CE 6 avr. 1998, *Tirilly, Rec. Tab.*, p. 722 ; *Dr. fisc.* 1998, n° 37, comm.773, concl. G. Goulard ; CE 8 avr. 1988, *Gourcerol, Rec. Tab.*, p. 839 ; *Dr. fisc.* 1999, n° 2, comm. 32.

1121. CAA Paris, 4 mars 1993, *Tirilly, Rec. Tab.*,. p. 707.

1122. CAA Lyon, 30 nov. 1989, *Alexandre, Rec Tab.*, p. 561 ; *Dr. fisc.* 1990, n° 23-24, comm. 1155.

1123. CE 6 avr. 1998, *Tirilly*, préc.

1124. CAA Nancy, 18 avr. 1997, *Ville de Nice c/ SCI 268 avenue de la Lanterne, Rec.*, p. 667 ; *Dr. adm.* 1998, n° 39, note R. Grau.

1125. CE 31 janv. 2001, *Commune de Frénouville, Rec. Tab.*, p. 1227 ; *Dr. fisc.* 2001, n° 27, comm. 627, concl. G. Bachelier.

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.

B. L'abrégement du délai 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 abrégeant 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 allongement [1126], 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 abrégeant 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 civile [1127], 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 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 antérieur en vigueur au jour de sa réalisation* » [1128]. Et quand bien même l'application

---

1126. 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. En ce sens, voir P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 200-201 ; J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », préc., p. 328-329.

1127. Celle-ci contient cependant une disposition transitoire. Voir article 26 de la loi du 17 juin 2008.

1128. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc. p. 383. Dans le même sens, P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300 :

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 nouvelle [1129]. Elle édicte ainsi une disposition transitoire substantielle [1130] définie comme « *l'établissement d'un régime distinct à la fois de la loi ancienne et de la loi nouvelle* » [1131]. 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'abréger la prescription, aboutisse à l'allonger* » [1132]. Pour éviter ce paradoxe, le juge maintient l'application du délai de la loi ancienne [1133] et consacre « *un cas tacite de survie de cette loi* » [1134]. La combinaison de ces deux solutions a amené le juge judiciaire à formuler l'attendu de principe suivant : « *Lorsque la loi réduit la durée d'une*

« *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* ».

1129. Civ. 1re, 28 nov. 1973, *Bull. civ.* I, nº 329 ; *D.* 1973. II. 112, note J. Massip ; *JCP* 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.

P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300.

1130. En ce sens, J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc. p. 135. Voir *infra*, nº 407.

1131. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 369.

1132. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300.

1133. Suivant une jurisprudence constante voir, par exemple, Soc. 22 nov. 2001, *U.R.S.S.A.F.*, *Bull. civ.* V, nº 356 ; Civ. 1re, 5 mai 2004, *Bull. civ.* I, nº 124 ; Civ. 3e, 21 janv. 2009, *Société Immobilière « Les Buissonnet » et Société Omnium de Gestion Immobilière de l'Ile-de-France*, *Bull. civ.* III, nº 14.

1134. P. Roubier, *Le droit transitoire. Conflits de lois dans le temps*, préc., p. 300.

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 » [1135]. 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'État 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 appliqué [1136]. Cette solution prévalait également pour la prescription de l'action en recouvrement [1137]. 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* » [1138]. Ce n'est que dans un arrêt du 7 novembre 1979, *SCI de l'Orée du Bois* [1139], 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. Roubier [1140]. 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 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* » [1141].

381 Cet état du droit jurisprudentiel n'a cependant pas été maintenu par le juge administratif. Le Conseil d'État est d'abord revenu sur sa jurisprudence à propos de la prescription de l'action en recouvrement. Dans un arrêt *Gautier*, du 25 mai 1988 [1142],

---

1135. Civ. 3e, 13 nov. 2008, *Bull. civ.* III, nº 173.

1136. CE 25 juill. 1936, *ministre* des *Finances c/ X.*, *Rec.*, p. 866 ; CE 9 janv. 1937, *Société X.*, *Rec.*, p. 27.

1137. CE 13 juill. 1967, *Société G.*, *Rec.*, p. 322.

1138. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 383.

1139. CE 7 nov. 1979, *SCI de l'Orée du Bois*, *Rec.*, p. 401 ; *Dr. fisc.* 1980, nº 46, comm. 2284, concl. P. Rivière.

1140. P. Rivière, concl. sur CE 7 nov. 1979, *SCI de l'Orée du Bois*, préc. : « *Nous nous permettrons de nous référer ici aux observations présentées par le doyen Roubier dans son ouvrage sur "Les conflits de lois dans le temps"* ».

1141. Pour des applications, voir CE 18 nov. 1987, *SCI Cannes Benefiat*, Req. nº 65807, inédit ; *Dr. fisc.* 1988, nº 24, comm. 1140 ; CE 22 juill. 1994, *Blot*, Req. nº 118988, inédit ; *Dr. fisc.* 1994, nº 48, comm. 2057.

1142. CE 25 mai 1988, *Gautier*, *Rec. Tab.*, p. 710 ; *Dr. fisc.* 1990, nº 8, comm. 385. Confirmé par CE 10 juill. 1989, *Société Shakoumisha*, Req. nº 91890, inédit ; *Dr. fisc.* 1991, nº 25, comm. 1293, concl. M. Liébert-Champagne.

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 prescription [1143], 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 applic*able, 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* » [1144].

382 Ces positions s'écartaient manifestement de celles de la Cour de cassation, qui en matière fiscale, appliquait classiquement l'effet immédiat des délais abrégeant la durée de prescription de l'action en recouvrement [1145]. 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'État, résultant de l'arrêt *Tirilly* de 1998, en favorisant la survie de la loi ancienne [1146], alors que d'autres reprenaient le considérant de l'arrêt *SCI l'Orée du Bois* de 1979 pour imposer l'application immédiate de la loi nouvelle [1147].

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 2001 [1148], le Conseil d'État s'est à nouveau aligné sur le droit privé

1143. Voir *supra*, n° 374.

1144. Nous solignons. CE 6 avr. 1998, *Tirilly*, *Rec. Tab.*, p. 722 ; *Dr. fisc.* 1998, n° 37, comm. 773, concl. G. Goulard ; CE 8 avr. 1988, *Gourcerol*, *Rec. Tab.*, p. 839 ; *Dr. fisc.* 1999, n° 2, comm. 32.

1145. Com. 22 oct. 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* ».

1146. À propos de la réduction de quatre à trois ans du délai de reprise fixé à l'article L. 176 du Livres des procédures fiscales, voir CAA Douai, 22 nov. 2000, *Stanislawa X.*, Req. n° 97DA00875, inédit. ; CAA Nancy, 21 janv. 1999, *Jean-Marie X.*, Req. n° 94NC01544, inédit.

1147. À propos de la réduction du délai de prescription de l'action en recouvrement, voir CAA Nancy, 27 janv. 1994, *Neuts*, Req. n° 92NC00892, inédit. Voir également, avec un considérant différent mais particulièrement clair, CAA Marseille, 10 avr. 2006, *Établissements 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* ».

1148. CE 9 févr. 2001, *Société Westco Trading Corporation*, *Rec.*, p. 52.

transitoire des délais de prescription et a intégralement repris le considérant de l'arrêt *SCI l'Orée des Bois*. Ainsi, 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* » [1149]. 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 délais [1150]. Dans un arrêt du 17 mai 2013, le Conseil d'État décide que « *le recouvrement des créances des associations syndicales autorisées est régi par la prescription quadriennale de l'article 34 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 qui s'est substituée, à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci, à la prescription trentenaire de 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* » [1151]. 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, « *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* » [1152].

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

---

1149. CE 17 nov. 2006, *Giral*, Req. nº 254526, inédit, *RJF* 2/07, comm. 188.

1150. CE 8 juin 2010, *Christian A.*, Req. nº 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 1er 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* ».

1151. CE 17 mai 2013, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, Req. nº 357569, inédit.

1152. CE 7 juill. 2010, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la téforme de l'État c/ Doucet*, *Rec. Tab.*, p. 700 ; *AJDA* 2010. 1404.

interprétative, ne peut être que rétroactive [1153]. 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 juridictionnelle [1154]. 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 règle [1155]. Mais, l'analyse structurale enseigne qu'un revirement n'est pas toujours rétroactif [1156]. Pour trancher 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 2010 [1157], le Conseil d'État 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 particulier [1158], qui aurait alors été privé de son droit au recours [1159].

1153. 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. 24-26.

1154. En ce sens, J. Petit, « La rétroactivité du procès », in B. Seiller (dir.), *Rétroactivité des décisions du juge administratif*, Economica, coll. Études juridiques, Paris, 2007, p. 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, p. 97-104.

1155. Voir J. Rivero, « Sur la rétroactivité de la règle jurisprudentielle », *AJDA* 1968. 15-18.

1156. 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*, LGDJ, Paris, 2009, p. 221-233 ; P. Fleury-Legros, « Les techniques de la loi et de la jurisprudence dans le temps : unité ou diversité ? », in P. Fleury-Legros (dir.), *Le temps et le droit*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2011, p. 35-42.

1157. CE 12 mars 2010, *Vatin*, *Rec. Tab.*, p. 822 ; *BJCL* nº 5, 2010, p. 381, concl. E. Geffray ; *AJDA* 2010. 526, obs. E. Royer ; *Dr. adm.* 2010, nº 6, comm. 96, note C. Froger.

1158. 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. Études juridiques, Paris, 2007, p. 113-130, spéc. p. 127-128.

1159. Sur ce point, voir O. Mamoudy, *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, thèse dactyl., Paris I, 2013, 603 p., spéc. p. 244-250.

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 [1160]. 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 l'Homme et des libertés fondamentales, en lui interdisant l'accès au juge* » [1161]. Dans l'affaire *Vatin* précitée, le juge administratif, faute de reporter le point de départ du délai au jour de la publication de la décision [1162], notamment en raison des difficultés de diffusion de la jurisprudence, aurait *a minima* 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 dérogatoires 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 1er 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

---

1160. *Idem*, p. 236-238.

1161. Cass., ass. plén., 21 déc. 2006, *S.A.L.P.*, *Bull. civ. ass. plén.*, nº 15 ; *D.* 2007. 835, note P. Morvan ; *RTD civ.* 2007. 72, note P. Deumier. Voir également, Civ. 2e, 8 juill. 2004, *Bull. civ.* II, nº 387 ; *D.* 2004. 2956, note C. Bigot.

1162. Comme cela a été le cas pour la création de la nouvelle voie de recours contractuel dans l'arrêt *Tropic travaux* (CE, ass., 16 juill. 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, *Rec.*, p. 360, concl. D. Casas ; *GAJA*, 2013, 19e éd., nº 113).

prescrit au jour de l'entrée en vigueur de la loi. C'est pourquoi le Conseil d'État 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* » [1163].

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* » [1164]. 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 1er 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* » [1165]. 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 réalisés [1166]. Autrement dit, tant que le délai n'est pas écoulé, le droit ne peut pas être acquis [1167]. Il a été également soutenu que la solution s'expliquerait par la volonté de simplifier le calcul du délai [1168]. 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* » [1169]. 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

---

1163. CE 25 juin 2003, *S.A. Dumez et compagnie*, *Rec Tab.*, p. 726. Voir également, CE 8 avr. 1970, *Guillemet*, *Rec.*, p. 228.

1164. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 79.

1165. O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, préc., p. 65.

1166. En ce sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 566.

1167. En ce sens, T. Bonneau, *La Cour de cassation et l'application de la loi dans le temps*, préc., p. 30-31 et 114-117.

1168. Voir S. Verclytte, « Application de la loi fiscale dans le temps : une décennie riche d'évolutions », *R.J.F.*, 6/98, p. 459-470, spéc. p. 462-463.

1169. J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 386.

lien entre elles [1170]. La prescription doit donc être soumise aux mêmes lois que celles régissant le fait générateur de la créance qu'elle atteint [1171]. Cet argument n'a cependant qu'une portée 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* » [1172]. 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 cause [1173].

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.

§ 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

---

1170. S. Verclytte, « Application de la loi fiscale dans le temps : une décennie riche d'évolutions », préc., p. 462-463 ; J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 386.

1171. *Ibidem.*

1172. J. Héron, « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », *RTD civ.* 1985. 277-333, spéc. 327. Dans le même sens, J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 375.

1173. *Idem*, p. 261 et p. 566.

soit d'effet différé pour répondre à des exigences de l'action administrative (A). À 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 dualité des dispositions transitoires spéciales

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 influer 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 de 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 immédiate [1174]. 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 1er du Code civil. Depuis sa modification par l'ordonnance du 1er juillet 2004 [1175], 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

---

1174. En ce sens, G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 200.

1175. Ordonnance nº 2004-164 du 20 février 2004 *relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs*, *JORF* du 21 févr. 2004, p. 3514.

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 1er 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 comptable [1176]. 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 1er janvier 1969 par l'article 12 de la même loi. Ce denier déroge donc au régime général prévu par l'article 1er 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 de publication de la loi, ce qui caractérise en principe un cas de rétroactivité [1177]. 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 1er 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

---

1176. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 363.
1177. J. Héron, *Principes du droit transitoire*, préc., p. 33-34.

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 concomitantes [1178], 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 nouvelle [1179]. À cette date, la loi nouvelle joue 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. Éveillard, 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* » [1180].

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 1932 [1181], qui a réduit certains délais 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 1er juillet 1932 [1182], date de son applicabilité. Le même esprit animait la loi du 27 décembre 1963 [1183], 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*

1178. 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., p. 36-37 ; G. Éveillard, *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., p. 61-63.

1179. 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 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'une manière globale : aucune des dispositions ne s'applique avant l'expiration du délai prévu* ».

1180. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 310.

1181. Loi du 31 avril 1932 *portant fixation du budget général de l'exercice*, *JORF* du 1er avr. 1932, p. 3346.

1182. Pour une application, voir par exemple, CE 25 juill. 1936, *ministre des Finances c/ X.*, préc. ; CE 9 janv. 1937, *Société X*, préc.

1183. Loi no 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 no 2007-1223 du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, *JORF* 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 1er juin 2008* ».

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 ancienne [1184]. Elle reportait en revanche l'applicabilité de la nouvelle au 1er juillet 1964, date d'entrée en vigueur de l'ensemble de la loi fixée par l'article 56 de la loi [1185]. On trouve un autre exemple de cet effet à l'article 12 de la loi du 21 août 2007 [1186] réduisant le délai général de reprise de dix à six ans [1187]. Cette disposition prévoit son entrée en vigueur à compter du 1er juin 2008. Ces « *exemptions momentanées pour ces situations* » [1188] régies par la loi ancienne s'expliquent par « *l'adaptation des comportements administratifs* » [1189]. 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* » [1190]. 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. 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* » [1191]. Ainsi, l'article 38 de la loi du 5 juillet 1985 [1192] 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 1er juillet 1986 [1193].

1184. En ce sens, G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 390, note 75.

1185. CE 22 mai 1968 ; *Dr. fisc*. 1968, no 28, comm. 905 ; CE Plén., 20 nov. 1974, *Moussarie*, *Rec*., p. 573 ; *Dr. fisc*. 1975, no 29-30, comm. 1045, concl. P. Cabanes

1186. Loi no 2007-1223 du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, préc.

1187. Voir l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales. Ce délai est applicable lorsqu'aucun délai spécifique plus court n'est prévu., voire aucune prescription. CE, sect., 29 avr. 1987, *ministre du Budget c/ Ferrari*, *Rec*., p. 160.

1188. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 390.

1189. *Idem*, p. 339.

1190. J.-C. Maestre, « La loi du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale. Etape ou aboutissement », *RSF* 1964. 537-609, spéc. 569.

1191. F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civile contemporaine*, préc., p. 106.

1192. Loi no 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*, *JORF* du 6 juill. 1985, p. 7584.

1193. Pour des exemples d'application par le juge administratif, voir CAA Paris, 18 mars 2004, *ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Req. no 99PA1208, inédit ; CAA Marseille, 11 janv. 2010, *Amparo A.*, Req. no 07MA01965, inédit.

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 toutefois 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 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 civil [1194]. 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 générale créée 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 2008 [1195]. Comme précédemment souligné à propos de la question de la non-rétroactivité de la prescription [1196], 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*

1194. Voir *infra*, nº 623-625.

1195. Voir H. Croze, « Les prescriptions de la loi portant réforme de la prescription en matière civile », *Procédures*, 2008, nº 8-9, repère 8.

1196. Voir *supra*, n 363-367.

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 terme [1197]. Partant, le juge judiciaire a élaboré ses propres solutions en faisant prévaloir la règle de l'application immédiate des lois de prescription [1198]. 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* ». À première vue, cette disposition n'a donc rien d'original ; elle ne fait que reprendre les solutions dégagées par la jurisprudence [1199]. En réalité, cet article contient des dispositions transitoires posant une règle de conflit et une disposition transitoire substantielle [1200], ayant toutes 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 abrégeant les délais de prescription,

---

1197. 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., p. 274-276

1198. Voir *supra*, n° 371.

1199. 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, p. 89-92 ; C. Thépot, « L'application de la loi dans le temps », *LPA* 2 avr. 2009, n° 66, p. 56-58 ; G. Éveillard, « 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, p. 51-64, spéc. p. 58. Le juge judiciaire rappelle lui-même qu'il s'agit « *d'un principe prétorien, codifié depuis à l'article 2222, alinéa 2, du Code civil* » (Civ. 1re, 11 mars 2014, *Mme X. c/ ONIAM*, Req. n° 13-10697, *Bull. civ.* I, à paraître).

1200. Ces types de dispositions transitoires fonctionnent le plus souvent de manière complémentaire. Voir G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc. p. 379-380 et p. 407.

la solution retenue ne se limite pas à un tel rappel. Comme l'a montré J. Héron [1201], 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* » [1202] 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. Éveillard, 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* » [1203]. 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* » [1204].

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 flottements [1205]. 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 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'emploi [1206], 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

---

1201. J. Héron, « Étude 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.

1202. G. Éveillard, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préc., p. 373, note 14.

1203. G. Éveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », préc., p. 58.

1204. G. Éveillard, *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.

1205. Voir *supra*, n° 374-376 et n° 387-388.

1206. Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*, *JORF* du 16 juin 2013, p. 9958.

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* » [1207]. 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 l'ensemble des problèmes de conflits susceptibles de se poser [1208]. 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 distincts [1209], ils ont une identité certaine du point de vue du droit transitoire [1210]. Or la jurisprudence relative au délai de recours est particulièrement fluctuante. Elle semble consacrer l'effet immédiat uniquement dans l'hypothèse d'allongement des délais de recours et maintenir la survie de la loi ancienne en cas de réduction du délai de recours [1211].

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

---

1207. CAA Lyon, 7 juill. 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, Req. nº 10LY02273, inédit. Voir également CAA Paris, 2 juill. 2010, *Société S.A.G.I.*, Req. nº 07PA02268, inédit.

1208. Sur ce point, voir G. Éveillard, « Les règles de droit transitoire en matière de prescription civile », préc., p. 57-61.

1209. Voir *supra*, nº 162 et s.

1210. Voir *supra*, nº 334.

1211. CE 15 janv. 1975, *Honnet, Rec.*, p. 22. Sur ce point, voir J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc., p. 557-563 et p. 566.

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 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 créé 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 2

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. Ce fondement a d'abord une influence sur son champ d'application matériel. L'institution s'est ainsi développée et concerne 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 envisageable, 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 exécutées par l'exercice du pouvoir de police sont désormais prescriptibles. Il reste toutefois un domaine rétif à l'expansion de la prescription extinctive. L'obligation de remise en l'état du domaine public demeure gouvernée par l'imprescriptibilité. Ce maintien résulte de la présence du principe d'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 PREMIÈRE PARTIE

417 Dans une des rares études consacrées à la prescription en droit public, publiée en 1959, A. Heurté affirmait que, « *transposée dans un milieu différent, la prescription a quelque peine à s'insinuer dans les rapports entre les personnes publiques et les particuliers* » [1212]. 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* » [1213]. 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 temporel, 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. Ceci explique que les règles de la prescription extinctive des obligations ne soient pas en tous points identiques à celles du droit privé.

1212. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *AJDA* 1959. 5-13, spéc. p. 5.

1213. M. Bandrac, *La nature de la prescription extinctive*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1984, 245 p., spéc. p. 223.

Seconde partie

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

420 Selon un constat largement partagée par la doctrine, aussi bien publiciste que privatiste [1214], 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* » [1215], impose immédiatement de préciser la signification retenue. Étymologiquement, 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* » [1216]. Prise dans son acception juridique, « *l'autonomie désigne le pouvoir de se diriger librement* » [1217] ; 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* » [1218] de l'École du service public. Reprenant cette idée, J. Waline affirme

---

1214. Voir par exemple, F. Terré, *Introduction au droit*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 9e éd., 652 p., spéc. p. 95-99.

1215. R. Hertzog, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 445-469, spéc. p. 445.

1216. « Autonomie », in J. Pruvost (dir.), *Dictionnaire Le nouveau Littré*, Garnier, Paris, 2004, 1639 p., spéc. p. 108.

1217. R. Hertzog, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », préc., p. 446.

1218. C. Eisenmann, « Un dogme faux : l'autonomie du droit administratif », in *Homenaje a Enrique Sayagues-Laso. Perspectivas de derocho publica en la segunda mitad del siglo XX*, Tome IV, Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1969, p. 419-438, spéc. p. 422-423

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 ?* » [1219]. 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* » [1220]. Elle se distingue ainsi de l'exorbitance qui 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* » [1221].

422 Introduite en droit public, la prescription s'imprègne nécessairement de ces deux caractéristiques [1222]. La prescription extinctive relève désormais de sources autonomes (Titre 1) et ses règles de fond présentent, non pas un caractère exorbitant, mais seulement une originalité marquée par rapport au droit privé (Titre 2).

1219. J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 24e éd., 759 p., spéc. p. 17-18.

1220. F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus de droit public, Paris, 2013, 441 p., spéc. p. 42.

1221. *Ibidem*.

1222. 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 *Études offertes à Achille Mestre. L'évolution du droit public*, Sirey, Paris, 1956, p. 383-394, spéc. p. 384).

Titre 1

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'écarter le droit privé* » [1223]. Mais les mutations des sources du droit administratif [1224], qu'il s'agisse du rééquilibrage des sources législatives et jurisprudentielles ou du développement des sources constitutionnelles et internationales [1225], 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* » [1226]. 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* » [1227].

1223. G. Dupuis, M.-J. Guédon et P. Chrétien, *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, Paris, 2010, 12e éd., 727 p., spéc. p. 13, note 2.

1224. Voir T. Larzul, *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, Lyon, 1994, 445 p.

1225. Voir J.-B. Auby, « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001. 912-926.

1226. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15e éd., 1427 p., spéc. p. 27.

1227. 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 administratif*, LGDJ, 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*

424 L'autonomie du droit public conduit à appréhender ses évolutions dans « *ses conditions de production* » [1228]. 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* » [1229]. Toutefois, si « *le juge administratif* […] *a construit et imposé l'autonomie du droit administratif, elle ne s'impose pas au législateur* » [1230].

425 La prescription extinctive en est une parfaite illustration. Pour des raisons qui seront développées ultérieurement [1231], 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 obligataires 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).

---

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, 8e 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* ».

1228. J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *RDP* 1998. 1794-1809, spéc. 1794.

1229. G. Vedel, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1976, 6e 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 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, p. 201-236, spéc. p. 216).

1230. A. de Laubadère, J.-C. Vénézia et Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome I, préc., p. 38.

1231. Voir *infra*, no 437-441.

Chapitre 1

Une autonomie jurisprudentielle constituée

426 La formule de R. Chapus est célèbre : le droit administratif est « *un droit fondamentalement jurisprudentiel* » [1232]. 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 administratif [1233]. *A contrari*o, il n'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 administratif [1234]. 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.

1232. 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, 4e 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, 10e 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* ».

1233. 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, p. 563-598, spéc. p. 572 : « *Ce qui s'ensuit d'abord des décisions Rotschild/Blanco, c'est l'autonomie du juge administratif* ».

1234. Voir de manière significative, R. Chapus. *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 475 ; M. Dran « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969. 573-616, spéc. 594 : « *C'est en faveur de* [l'État] *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, 4e éd., 556 p., spéc. p. 530-531.

428 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. Quoi qu'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).

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* » [1235]. 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 2008 [1236].

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). Cette exception n'a cependant eu que peu de portée pratique, dans la mesure où elle n'a pas empêché le Conseil d'État 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 conceptuel [1237]. La doctrine

---

1235. J. Carbonnier, « Notes sur la prescription », *RTD civ.* 1952. 171-181, spéc. 171.

1236. Voir *supra*, nº 325 et s.

1237. 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, p. 260-266, spéc. p. 265 : « *Le Code civil est un fonds commun dans lequel tous les juges vont puiser* ».

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 différentes [1238]. 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 public [1239], 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 du Code civil qui érige la prescription civile en droit commun de la prescription en droit public (B).

A. Précisions terminologiques : distinction entre utilisation et application du droit privé

432 Deux études font particulièrement autorité sur la question du recours au droit privé par le juge administratif [1240]. 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* [1241]. 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* [1242]. J. Waline avait certes procédé à un utile recensement des cas dans lesquels le juge administratif se réfère aux différentes règles de droit privé [1243], qu'il s'agisse du droit civil, de la procédure civile ou encore du droit

---

1238. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 28-34 et p. 797-801. Dans le même sens, A. Van Lang, *Juge judiciaire et droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1996, 359 p., spéc. p. 19-20.

1239. 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* ».

1240. 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, p. 413-432. Voir également le colloque portant sur les rapports entre le Conseil d'État 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, p. 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. Études juridiques, Paris, 2006, p. 85-108.

1241. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, 1960, 377 p.

1242. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc.

1243. J. Waline, *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, préc., p. 50-99 et p. 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* » [1244]. 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 expressément au droit privé, et spécialement au Code civil [1245]. 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* » [1246]. 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* » [1247]. 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 droit administratif, le juge perdant en principe tout libre arbitre dans le choix de la règle à appliquer.

1244. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 50.

1245. Reprenant cette distinction, voir D. Truchet, *Doit administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 5e éd., 476 p., spéc. p. 58.

1246. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 787.

1247. *Idem*, p. 791. Dans le même sens, voir Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 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., p. 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., p. 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.

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* » [1248] à l'endroit où B. Plessix fait une scission entre « *emprunts formels et exprès* » [1249], et « *emprunts matériels et tacites* » [1250]. 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'État doit être considérée comme une utilisation du droit civil [1251]. Cette interprétation se justifie d'autant plus que les tribunaux d'un ordre juridictionnel, se situant dans le droit fil de « *la tradition légaliste* » [1252], 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

---

1248. A. Van Lang, « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *RDP* 2004. 1015-1049, spéc. 1034-1035.

1249. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 152.

1250. *Idem*, p. 154.

1251. Une partie des hypothèses traitées 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., p. 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'État. Ceci est confirmé par le fait que le juge judiciaire en fait une réception différente (sur cette question voir P. Weil, « À 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, p. 379-395). Dans le même sens, voir G. Braibant et B. Stirn, *Le droit administratif français*, Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2005, 7e 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, p. 92-96). *Contra* B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc. p. 29, note 76.

1252. *Idem*, p. 154.

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 privée comme droit commun de la prescription publique

436 Droit administratif et Code civil n'ont jamais été antinomiques [1253] et la prescription elle-même suivait le sort de cette vérité historique. Il convient de percer « *le mystère* » [1254] 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 privée [1255], 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 Code civil comprend nombre de règles de droit public ou matériellement rattachées à d'autres domaines du droit privé* » [1256]. 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* » [1257].

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* » [1258].

1253. R. Drago, « Le Code civil et le droit administratif », in *1804-2004. Le Code civil, un passé, présent, un avenir*, Dalloz, Paris, 2004, p. 775-786.

1254. R. Drago, « Les établissements publics et la transaction », in *Liber amicorum Jean Waline. Gouverner, administrer, juger*, Dalloz, Paris, 2002, p. 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* ».

1255. 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.

1256. Y. Gaudemet, « Le Code civil, "Constitution civile de la France" », in *1804-2004. Le Code civil, un passé, un présent, un avenir*, Dalloz, 2004, p. 297-308, spéc. p. 298.

1257. *Idem*, p. 299.

1258. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 665.

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* » [1259].

439 Les dispositions visant exclusivement l'administration peuvent être classées, selon la présentation devenue classique de J. Rivero, en deux « *directions, du "plus" ou du "moins"* » [1260], 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'État, l'article 713 conférant aux communes, ou éventuellement à l'État, 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. À 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 ministre [1261], ou encore, l'article 2060 en interdisant l'arbitrage aux personnes publiques, excepté pour certains établissements publics industriels et commerciaux [1262].

440 Les dispositions relatives à la prescription 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'État, 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* » [1263] 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 débats [1264]. B. Plessix explique cette situation par le fait « *que l'État royal, pour*

1259. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », *LPA* 2 avr. 2009, n° 66, p. 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, p. 601-649, spéc. p. 612-613.

1260. Voir J. Rivero, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953. 279-296, spéc. 294.

1261. Sur cette question, voir R. Drago, « Les établissements publics et la transaction », préc. ; G. Chavrier, « Réflexions sur la transaction administrative », *RFDA* 2000. 548-566.

1262. Sur les justifications de cette interdiction, voir J. Rivero, « Personnes morales de droit public et arbitrage », *Revue de l'arbitrage*, 1973, n° 4, p. 263-275.

1263. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 25.

1264. Voir P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Tome X, Videcoq, Paris, 1836, Tome XV, p. 549-611 : Lorsque J.-E.-M. Portalis présente le projet de titre XX au Conseil d'État, 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*

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"* » [1265]. Les historiens du droit ont montré que la protection des autorités seigneuriales, royales ou ecclésiastiques était assurée par « *un régime strict de prescription* » [1266], tendant pour l'essentiel à l'imprescriptibilité de leurs droits et à de longs délais de prescription valables pour leurs biens [1267]. 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 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* » [1268].

441 Cet article avait pour effet d'obliger le juge administratif, tout comme le juge judicaire 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 civil [1269], la loi a 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

---

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*, p. 561-563).

1265. B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *RFDA* 2008. 1219-1226, spéc. p. 1223.

1266. G. Leyte, « Prescriptibilité et imprescriptibilité dans l'ancien droit public français (XVI[e] – XVIII[e]) », *Droits*, 2000, n° 31, p. 3-18, spéc. p. 6-11.

1267. Dans *De l'Ancien Régime et la Révolution*, Toqueville 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).

1268. E. Picard, « Prescription quadriennale », *RDCA*, janv. 2009, n° 134.

1269. Les visas des arrêts ne font toutefois pas toujours une référence explicite à l'article 2227 du Code civil. Voir par exemple, pour une référence directe à cet article, CE 3 janv. 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville de Caen*, *Rec.*, p. 75 ; CE 26 janv. 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville d'Evreux*, *Rec.*, p. 76 ; CE 20 nov. 1920, *Meker*, *Rec.*, p. 1014 ; CE 17 nov. 1999, *Giraud*, *Rec.*, p. 720 ; CE 4 mai 2007, *ministre de la Défense c/ Fleury Blanchez*, Req. n° 72955, inédit.

privé pouvait encore se résumer au Code civil [1270], ce dernier tend aujourd'hui à devenir une source résiduelle du droit privé [1271].

443 Le droit de la prescription a suivi cette évolution générale. La doctrine privatiste relève ainsi le « *foisonnement* » [1272] 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'exception [1273]. 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) 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 Avant la réforme du 17 juin 2008, les différentes prescriptions étaient logiquement regroupées au sein du titre XX relatif à la prescription et la possession (i). Cependant, certaines se trouvaient 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 commun [1274], la multiplication de lois spécifiques a conduit à la reléguer au rang « *de règle supplétive à laquelle le juge se référait à défaut de dispositions particulières* » [1275]. On peut ainsi lire « *qu'en l'absence de dispositions spécifiques contraires* », l'article 2262 du Code civil régit le recouvrement par l'État des taxes parafiscales [1276] ou, qu'« *à défaut*

1270. 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. Études juridiques, Paris, 2006, p. 207-219.

1271. Bien qu'il reste le droit commun du droit privé. En ce sens, voir L. Leveneur, « Le Code civil, cadre normatif concurrencé », in B. Saintourens (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Études juridiques, Paris, 2006, p. 123-149.

1272. M. Behar-Touchais, « Le foisonnement des délais », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 7-21.

1273. En ce sens, F. Terré, P. Simler et Y. Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11e éd., 1594 p., spéc. p. 1514.

1274. Voir par exemple de manière exprès, CAA Nancy, 23 juill. 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 trente ans* ».

1275. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 26.

1276. CE, ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'État à l'Agriculture c/ Manière*, *Rec.*, p. 328 ; *D.* 1961. 146, concl. M. Bernard ; *S.* 1961. III. 128, note C. Debbasch ; CE 25 nov. 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués*, *Rec.*, p. 650 ; CE 15 nov. 1963, *Piquier*, *Rec.*, p. 558 ; *Dr. fisc.* 1964, n° 3, comm. 54 ; CE 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Établissements Grégory*, *Rec.*, p. 282 ; *Dr. fisc.* 1977, n° 13, comm. 515, concl. D. Latournerie ; *AJDA* 1977. 94, note F. Moderne ; CE 31 juill. 1992, *Société Union-sucre*, *Rec.*, p. 312.

de disposition prévoyant une prescription plus courte pour cette catégorie de créance », il s'applique à la créance d'indemnité de l'État pour rupture d'engagement de servir [1277].

446 Toutes les prescriptions spéciales du Code civil étaient 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 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 matériel [1278] ou personnel [1279] de ces prescriptions ne couvrait pas les litiges en cause [1280].

447 Il en va de même pour la prescription quinquennale de l'ancien 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'État a refusé de l'appliquer à une somme due à une commune par une compagnie des eaux (à la suite de la conclusion d'un accord sur le partage des bénéfices de cette compagnie) en raison du caractère indéterminé de la dette [1281]. Cependant, dès lors qu'existe un rapport de créancier à débiteur [1282], 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 civil [1283]. Finalement, lorsque les conditions d'application au

---

1277. CAA Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. nº 06VE00672, inédit. CE 22 févr. 2006, *Poplu*, *Rec. Tab.*, p. 925 ; *RFDA* 2006. 1056, concl. D. Casas.

1278. CE 28 oct. 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'État a refusé d'en faire bénéficier un cultivateur débiteur de l'État d'une indemnité compensatrice pour l'emploi de guerre. Voir également, CAA Douai, 5 juin 2002, *Claude X.*, Req. nº 99DA00827, inédit.

1279. CE 20 janv. 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.

1280. En ce sens, R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.* 2002, nº 8-9, p. 6-10, spéc. p. 7.

1281. CE 14 févr. 1908, *Commune de Nanterre c/ Compagnie générale des eaux de la banlieue de Paris*, *Rec.*, p. 150. Voir également CAA Nancy, 5 juill. 2010, *S.T.E.F. à Francis et Paulette c/ O.N.I.O.L.*, Req. nº 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. nº 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* ».

1282. CE 2 août 1902, *Commune de Revel* ; *D.* 1904. III. 34.

1283. CE 22 mai 1914, *Compagnie d'éclairage au gaz de Lunel c/ Ville de Lunel*, *Rec.*, p. 624 ; voir également, CAA Marseille, 6 juin 2006, *ministre de la Défense*, Req. nº 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,*

litige 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. À titre anecdotique, on peut citer un arrêt dans lequel la Haute juridiction considérait, avant la loi de Séparation des Eglises et de l'Etat 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 année [1284]. Entraient également et directement dans le champ d'application de cet article, les intérêts de capitaux dus à l'État, soumise « *à défaut de disposition législative spécifique, à la prescription de cinq ans instituée par l'article 2277 Code civil* » [1285], ou encore « *les charges incombant aux gendarmes occupant des logements concédés par nécessité absolue de service* » [1286].

448 Le juge administratif a fait également application de l'article 2270-1 du Code civil [1287]. 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 2270-1 du Code civil [1288]. 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* » [1289]. L'auteur renvoyait

---

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 » ; CAA Marseille, 17 janv. 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* ».

1284. CE 23 nov. 1894, C*onseil Presbytéral et consistoire évangélique de la confession d'Augsbourg de Paris*, *Rec.*, p. 615.

1285. CE 21 juill. 1943, *Duchesne et Binet*, *Rec.*, p. 194.

1286. CE 4 mai 2007, *ministre de la Défense*, Req. nº 272955, inédit.

1287. Créé par l'article 38 de la loi nº 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*, *JORF* du 6 juill. 1985, p. 7584.

1288. CE 29 déc. 2008, *Commune de Montpellier*, Req. nº 286130, inédit ; CAA Marseille, 14 févr. 2011, *Commune de Remoulin*s, Req. nº 08MA03236, inédit.

1289. J. Latournerie, « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *RDP* 2008. 1552-1537, spéc. 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. p. 486-487.

à l'appréciation similaire faite 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 2009 [1290] et ne préjuge pas des évolutions futures dans le cadre de cette nouvelle voie de droit [1291]. 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'État 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* » [1292].

452 Cette position de principe avait été reprise par plusieurs juridictions du fond. La cour administrative d'appel de Versailles [1293] 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 illégale [1294]. Cette cause de nullité étant d'ordre public, c'est-à-dire absolue, l'action était enfermée dans le délai trentenaire [1295]. 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

---

1290. CE, ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, *Rec.*, p. 509 ; *RFDA* 2010. 506, concl. E. Glaser et p. 519, note D. Pouyaud ; *AJDA* 2010. 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *D.* 2011. 472, obs. S. Amrani-Mekki et B. Fauvarque-Cosson ; *RDI* 2010. 265, obs. R. Noguellou ; *AJCT* 2010. 114, obs. O. Didriche ; *RTD com.*, 2010, p. 548, obs. G. Orsoni ; *JCP* 2010. 365, chron. B. Plessix ; *JCP A* 2010, 2072, note F. Linditch ; J.-F. Lachaume, H. Pauliat, S. Braconnier et C. Deffigier, *Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2010, 15e éd., 1025 p., spéc. p. 580 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 116.

1291. Voir *infra*, no 524-541.

1292. CE 9 juill. 1937, *Commune d'Arzon*, *Rec.*, p. 680.

1293. CAA Versailles, 13 juin 2006, *Communes de Sannois*, Req. no 04VE02101, inédit ; *BJCP* 2006, no 49, p. 460 ; *AJDA* 2006. 1674, note J.-D. Dreyfus.

1294. En application de CE, avis, 10 juin 1996, *Préfet de la Côte d'Or*, *Rec.*, p. 198.

1295. Pour un autre exemple voir TA Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, Req. no 07022448, inédit ; *AJDA* 2010. 101, concl. J.-M. Bayle.

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* » [1296]. 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 prohibée [1297], 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 contrat [1298].

453 Cette décision soulignait également en creux ce que remarquait déjà D. Pouyaud dans sa thèse sur *La nullité des contrats administratifs* [1299]. Les nullités absolues sont certes plus nombreuses en droit administratif qu'en droit privé mais « *la nullité relative existe dans le contentieux des contrats,* [et] *son régime de prescription est celui du droit civil* » [1300]. En présence de vices sanctionnés par une nullité relative, tels que la capacité des cocontractants [1301] 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 illégale [1302]. La jurisprudence avait

---

1296. CAA Nantes, 22 oct. 2010, *Ville de Quimper*, Req. nº 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 CAA Paris, 2 juill. 2010, *S.A. de Gestion Immobilière*, Req. nº 07PA02268, inédit ; *CMP* 2010, nº 10, comm. 339, obs. F. Llorens.

1297. Voir J. Petit, « Nouvelle d'une antinomie : contrat et police », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau. Les collectivités territoriales*, Economica, Paris, 2003, p. 345-360, spéc. p. 346 ; J. Moreau, « Les "matières contractuelles" », *AJDA* 1998. 747-752, spéc. p. 751.

1298. En ce sens, J.-F. Lafaix, *Le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 548-551.

1299. D. Pouyaud, *La nullité des contrats administratifs*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1991, 598 p.

1300. *Idem*, p. 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, nº 11, p. 4-9.

1301. Voir *a contrario* CAA Nancy, 14 juin 2007, *Société U.P.C. France*, Req. nº 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* ».

1302. R. Rouquette, « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm.* 2002, nº 8-9, p. 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* ».

clarifié la situation à la suite d'un long contentieux relatif à la construction de la ligne de T.G.V.-Nord [1303]. Dans un jugement du 17 décembre 1998, *SNCF c/ Société Dumez T.P. et autres* [1304], 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 SNCF 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 Paris [1305]. En cassation, dans l'arrêt *Campenon-Bernard et autres* rendu le 19 décembre 2007, le Conseil d'État 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 prescrivait par le délai quinquennal de l'article 1304 du Code civil. C'est cette première branche de l'option qu'avait choisie la SNCF. 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"* » [1306]. *A contrario*, si l'action intentée par la SNCF avait été une action en nullité relative fondée sur le dol, la prescription quinquennale de l'article 1304 aurait dû s'appliquer [1307]. 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*

1303. On trouve déjà une application combinée des articles 1304 et 2227 du Code civil par le juge administratif dès la fin du XIX[e] siècle. Voir CE 15 juin 1877, *Ville de Chambéry*, *Rec.*, p. 582 ; *DP* 1877. III. 199, concl. O. Levasseur de Précourt : le Conseil d'État 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).

1304. TA Paris, 17 déc. 1998, *SNCF c/ Sté Dumez T.P. et autres*, *D.* 1999. 313, obs. J.-D. Dreyfus ; *CJEG* 2001. 95, obs. F. Moderne.

1305. CAA Paris, 22 avr. 2004, *Société Bouygues et autres et SNCF et Société S.O.G.E.A.*, *Rec.*, p. 486 ; *AJDA* 2004. 1423, concl. V. Haïm ; *JCP* 2004. II. 10013, note J. Martin ; *CMP* 2004, comm. 168, note G. Eckert.

1306. CE 19 déc. 2007, *Société Campenon-Bernard et autres*, *Rec.*, p. 507 ; *AJDA* 2008. 814, note J.-D. Dreyfus ; *CMP*, 2008, comm. 56, note G. Eckert ; *JCP* 2008. I. 132, obs. B. Plessix ; *JCP* 2008. II. 10113, note J. Martin ; *RFDA* 2008. 109, note F. Moderne ; *RDP* 2008. 1159, note S. Braconnier et *ibid*. 1174, concl. N. Boulouis ; *RJEP* 2008, comm. 20, note J. Gourdou et P. Terneyre.

1307. Voir également CAA Paris, 27 févr. 2007, *SNCF*, Req. n° 05PA03921, inédit ; *AJDA* 2007. 1978, note L. Richer ; CAA Paris, 17 avr. 2007, *SNCF*, Req. n° 05PA04370, inédit ; *AJDA* 2007. 2200, note S. Braconnier ; *CMP* 2007, comm. 168, note W. Zimmer.

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 » [1308].

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 Il y a toutefois 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.

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 commerce [1309] 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* » [1310]. Seule la prescription trentenaire était donc applicable.

1308. CAA Nancy, 18 juin 2009, *Commune de Maizières-Lès-Metz*, Req. nº 08NC00690, inédit. Dans une moindre mesure, voir CAA Bordeaux 27 juin 2006, *SARL Sogetra*, Req nº 04BX01473, inédit ; CAA Bordeaux 27 juin 2006, *SCI Izon-Libourne*, Req. nº 04BX01474, inédit.

1309. 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.

1310. CE 31 juill. 1992, *Société Sucre-Union*, *Rec.*, p. 312. Voir également, CAA Nantes, 28 nov. 1991, *Société S.A.C.E.R.*, Req. nº 90NT00009, inédit : « *Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 2227 du Code civil : "L'État, 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'État 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 du 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'État dans le cadre de l'exécution d'un contrat administratif* ». Voir également CAA Versailles, 24 mars 2011, *Société Bérim*, Req. nº 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, p. 1103-1114.

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* » [1311]. La possibilité d'une telle application aux personnes publiques a été entérinée 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 du Code des assurances [1312]. 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 particuliers [1313]. 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. Ainsi, J.-F. Brisson souligne qu'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* » [1314]. 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 volonté [1315] ? Au même titre que le juge administratif peut interpréter la Constitution, cette dernière n'étant pas l'apanage du Conseil constitutionnel [1316], 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.

1311. J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 516.

1312. TA Amiens, 9 oct. 2012, *Office public de l'habitat en Somme*, Req. nº 1001542, inédit ; *AJDA* 2013. 504.

1313. Voir G. Clamour, « Personnes publiques et droit de la consommation », *Jcl. Administratif*, fasc. 150-10, avr. 2013, spéc. nº 46-60.

1314. J.-F. Brisson, « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », préc., p. 93.

1315. Sur ce point, voir M. Troper, « Interprétation », in D. Alland et S. Rials, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2003, p. 843-847.

1316. 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, p. 181-203, spéc. p. 194-203.

§ 2. Une exception contournée : l'interprétation des prescriptions du Code civil par le juge administratif

460 En 1804, l'extinction des rapports obligataires 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 points. L'étude de la prescription en droit public prouve que le juge sait également « *jouer avec les textes* » [1317] 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 public [1318]. L'interprétation donnée par le juge administratif des prescriptions du Code civil met clairement l'accent sur ce lien consubstantiel [1319].

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

---

1317. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 665.

1318. En ce sens J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *RDP* 1998. 1794-1809, spéc. 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)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 3-8, spéc. p. 7.

1319. 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 interprétation qu'en donnent les juges* ».

rapports 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 civil [1320] 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 traités [1321]. Après un bref rappel de cette jurisprudence, il y a lieu de s'attarder sur les arguments qui ont amené par le Conseil d'État 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* » [1322].

465 Après avoir admis que l'article 2277 du Code civil concernait les créances de trop-perçus des agents publics [1323], le Conseil d'État, dans l'arrêt *Brandon* du 18 juin 1937 [1324], 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* » [1325]. Ces conclusions semblent démontrer qu'en cas d'application directe du Code civil, le juge administratif serait contraint par la jurisprudence judiciaire. À 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* » [1326]. 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 délai trentenaire pour la restitution des trop-perçus conférait 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.

1320. 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* ».

1321. Voir *supra*, nº 237-253.

1322. E. Desmons, « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État », *Droits*, 2002, nº 36, p. 39-55, spéc. p. 41.

1323. CE 24 févr. 1912, *Vignerte*, *Rec.*, p. 258 ; *S.* 1915. III. 12 ; CE 10 mai 1918, *Gayon*, *Rec.*, p. 457, CE 17 mars 1932, *Reydy*, *Rec.*, p. 322 ; CE 9 nov. 1935, *Barusseau et Perrier*, *Rec.*, p. 1031 ; CE 11 mars 1927, *Lehoux*, *Rec.*, p. 322, préc. ; CE 24 mai 1927, *Levasseur*, *Rec.*, p. 600 ; CE 30 juill. 1930, *Surville*, *Rec.*, p. 874.

1324. CE 18 juin 1937, *Brandon*, *Rec.*, p. 608 ; *S.* 1938. III. 66, concl. M. Lagrange.

1325. M. Lagrange, concl. sur CE 18 juin 1937, *Brandon*, préc.

1326. *Ibidem.*

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'équité [1327]. 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 fins [1328]. 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.

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 employeurs [1329], l'ordre administratif a tout d'abord maintenu sa position [1330], 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'État [1331]. Celui-ci a 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* » [1332]. Le caractère idéologique de l'application du droit civil ressort à nouveau de ces conclusions. Après avoir usé d'éléments de « *rhétorique judiciaire* » [1333] consistant

---

1327. 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).*

1328. Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 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.

1329. Civ. 1re, 18 juin 1980, *CPAM c/ Rode*, *Bull. civ.* I, nº 193 ; *JCP* 1980. IV. 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* » ; Soc. 12 janv. 1999, *Preuilh c/ Caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment*, *Bull. civ.* V, nº 15 ; *Dr. soc.* 1999, nº 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, nº 2, p. 164-169.

1330. CE 15 oct. 1986, *Olivenstein*, nº 27752, inédit ; *Dr. adm.* 1986, nº 11, comm. 552 ; CAA Lyon, 17 mai 1994, *Musso*, Req. nº 93LY00479, inédit ; CAA Lyon, 22 févr. 1996, *Robin-Sclavon*, Req. nº 93LY00066, inédit ; CAA Lyon, 3 avr. 1998, *Pocheron*, Req. nº 95LY21334, inédit ; CAA Lyon, 4 déc. 2000, *Vignal*, Req nº 98LY00517, inédit.

1331. CE 12 mars 2010, *Vatin*, préc.

1332. E. Geffray, concl. sur CE 12 mars 2010, *Vatin*, préc.

1333. E. Desmons, « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État », préc., p. 44.

à exposer minutieusement les décisions du droit privé pour raisonner ensuite par analogie, le rapporteur public a emprunté les voies du « *genre délibératif* » [1334], 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* » [1335]. 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*[rait] *telle quelle à l'administration et au juge* » [1336], non seulement « *le juge administratif considère la jurisprudence judiciaire peut-être plus souvent et plus complètement que par le passé* » [1337], mais il tient également compte des variations de l'idéologie du droit administratif [1338]. Il « *se sent autorisé à infléchir l'application de la règle écrite par le recours à l'équité* » [1339], témoignant de sa capacité « *à être de son temps* » [1340] en s'adaptant aux mutations et aux aspirations de la société.

469 L'état actuel de ces questions met en exergue l'impasse à laquelle 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 2010 [1341], le Conseil d'État a refusé d'appliquer l'article 2277 du Code civil aux avantages indus octroyés aux élus locaux en raison

---

1334. *Ibidem*.

1335. E. Geffray, concl. sur CE 12 mars 2010, *Vatin*, préc. Certains auteurs ont pu regretter que « *le Conseil d'État 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, p. 523-535, spéc. p. 533).

1336. 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.

1337. Y. Gaudemet, « Les nouvelles méthodes du juge administratif français », in *Mélanges en l'honneur de Epaminondas Spiliotopoulos. État, Loi, Administration*, Sakoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1998, p. 147-158, spéc. p. 152.

1338. 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, CURRAP/PUF, Reims/Paris, 1979, p. 3-57.

1339. M. Combarnous, « L'équité et le juge administratif », *Justices*, 1998, p. 77-85, spéc. p. 77.

1340. D. Connil, *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2012, 904 p., spéc. p. 663-763.

1341. CE 20 oct. 2010, *Millon*, *Rec. Tab.*, 700 ; *BJCL* nº 11, 2010, p. 742, concl. E Geffray ; *AJDA* 2010. 2029, obs. S. Brondel ; *JCP A* 2010, act. 821, obs. C.A.-D. Voir également à propos d'un élu d'un syndicat de commune, CAA Lyon, 7 juill. 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, Req. nº 10LY02273, inédit.

« *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 ordinaire 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* » [1342]. 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 a pu étendre la notion de « *salaires* » en y incluant de nombreux accessoires [1343], dès lors qu'ils ont « *leur cause dans la prestation de travail* » [1344] (telles les indemnités compensatrices pour inobservation du délai-congé [1345] ou encore les primes d'ancienneté [1346]), la situation juridique de l'élu n'a aucun équivalent en droit du travail. À l'avenir et depuis la réforme du 17 juin 2008, le juge administratif, qui devrait continuer à se référer au Code civil [1347], 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 2011 [1348] 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 publics [1349]. Peu de temps après, la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin

---

1342. E. Geffray, concl. sur CE 20 oct. 2010, *Millon*, préc.

1343. Sur cette question, voir J. Savatier, « Conditions d'application de la prescription quinquennale en matière de salaires », *Dr. soc.* 1992, nº 11, p. 882-887. De manière général, sur la prescription des créances salariales, voir J. Pélissier, G. Auzero et E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 27e éd., 1504 p., spéc. p. 936-937.

1344. Soc. 4 janv. 1990, *Bull. civ.* V, nº 2.

1345. Soc. 7 mars 1990, *Bull. civ.* V, nº 98.

1346. Soc. 25 oct. 1990, *Bull. civ.* V, nº 499.

1347. Voir *infra*, nº 550-553.

1348. Article 94 de la loi nº 2011-1978 du 28 décembre 2011 *de finances rectificative pour 2011*, *JORF* du 29 déc. 2011, p. 22510.

1349. 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.*

2013 [1350] 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.

472 À 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 civil [1351]. 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 romain [1352], 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 exécution [1353]. D'un point de vue processuel, l'exception est une défense au fond [1354] dont « *la finalité consiste à provoquer uniquement le maintien des choses en l'état en rejetant l'action en exécution* » [1355], et non une demande reconventionnelle du défendeur. L'exception de nullité,

---

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 ».

1350. Article 21-IV de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*, *JORF* du 16 juin 2013, p. 9958.

1351. Voir *supra*, n° 449-455.

1352. 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*, Loviton, Paris, 1937, 134 p., spéc. p. 34-39.

1353. Voir M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », *D.* 1987. 67-72.

1354. Civ. 3e, 4 mars 2009, *Bull. civ.* III, n° 59.

1355. M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », préc., p. 70.

contrairement à l'action, est donc perpétuelle. Ce principe, solidement ancré dans la jurisprudence judiciaire [1356], est traduit par l'adage *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipiendum* [1357]. Pourtant, cette règle prétorienne a été taxée à plusieurs reprises d'un certain « *anachronisme* [voire] *d'illogisme* » [1358]. 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* » [1359].

475 Cette solution a été maintenue par la jurisprudence contemporaine et a obligé la doctrine à avancer de nouveaux fondements [1360]. 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'exception [1361].

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 partielle [1362]. 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*

1356. Voir Civ. 1re, 10 juin 1964, *Bull. civ.* I, nº 309 ; Civ. 1re, 19 déc. 1995, *Bull. civ.* I, nº 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 : Com. 30 mai 2007, *Bull. civ.* IV, n° 151.

1357. « *L'action est temporaire, l'exception est perpétuelle* » (L. Boyer et H. Roland, *Les adages du droit français*, Litec, Paris, 1999, 4e éd., p. 694).

1358. *Ibidem*.

1359. D. Vich-Y-Llado, « L'exception de nullité », *Defrénois*, 2000, article 37256, p. 1265-1273, spéc. p. 1265.

1360. 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* » ?, *RDC* 2004. 849-852) ou son extension (M. Bruschi, « L'impossible oubli : pour l'application de la maxime *quae temporalia* aux délais préfix », in *Liber amicorum Benoit Savelli. Le Droit dans le souvenir*, PUAM, Aix-Marseille, 1998, p. 183-193).

1361. Voir par exemple, Civ. 1re, 17 juin 2010, *Bull. civ.* I, nº 136.

1362. 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 *Études offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXIe siècle*, LGDJ, Paris, 2002, p. 19-27, spéc. p. 19 ; A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et notariat, Paris, 2009, 542 p., spéc. p. 479-482.

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 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 » [1363]. 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 cas [1364]. 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 nullité [1365], qu'elle soit relative [1366] ou absolue [1367]. 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 validité [1368]. D'autre part, doivent être écartées les « *fausses* » exceptions de nullité qui pourraient être confondues avec ce mécanisme [1369]. En raison du privilège de la décision 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* » [1370]. Comme le souligne J.-F. Lafaix, « *cette "exception" camoufle une véritable action en nullité du contrat destinée à faire*

1363. M. Storck, « L'exception de nullité en droit privé », préc., p. 72.

1364. Civ. 1re, 16 juill. 1998, *Bull. civ.*, nº 251 ; *RTD civ.* 1999. 620, obs. J. Mestre ; *Defrénois*, 1998, article 36895, obs. J.-L. Aubert.

1365. Civ. 1re, 1er déc. 1998, *Bull. civ.* I, nº 338 ; *JCP* 1999. I. 171, obs. M. Fabre-Magnan ; *RTD civ.* 1999. 621, obs. J. Mestre ; *Defrénois*, 1999, article 36953, obs. J.-L. Aubert ; Civ. 1re, 9 nov. 1999, *Bull. civ.* I, nº 298 ; *JCP* 1999. II. 1035, note C. Seraglini ; Civ. 1re, 13 févr. 2007, *Bull. civ.* I, nº 58 ; *RTD civ.* 2007. 585, note P.-Y. Gautier.

1366. Civ. 1re, 20 mai 2009, *Bull. civ.* I, nº 96 ; *CCC* 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, « 3e partie : spécificités du contentieux contractuel », *RDC* 2009. 1516-1530.

1367. Civ. 1re, 24 avr. 2013, *M. Y et S.C.P. A, Bull. civ.* I, nº 84.

1368. Voir *infra*, nº 536-541.

1369. Sur ce point, voir J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 530-531.

1370. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13e éd., 1540 p., spéc. p. 681.

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 » [1371]. Dans ce cas, le juge applique à ces « *fausses exceptions* » les délais de prescription de l'action [1372].

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 administratif [1373] et parfois même plus fortement affirmée qu'en droit privé. Ces décisions doivent cependant être analysées avec prudence, le Conseil d'État 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* » [1374]. 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 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* » [1375]. 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,

---

1371. J.-F. Lafaix, *Essai sur le traitement des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 530.

1372. Voir par exemple, CAA 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 prévalent 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 juill. 2010, *S.A. de Gestion immobilière*, Req. nº 07PA02268, inédit ; *CMP* nº 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* ».

1373. D. Pouyaud, *La nullité des contrats administratifs*, préc., p. 469-470.

1374. CAA Bordeaux, 9 juin 2009, *Commune de Vignec*, Req. nº 08BX00101, inédit.

1375. CAA Lyon, 22 oct. 2009, *Société Prodith*, Req. nº 07LY01625, inédit ; *CMP* nº 1, 2010, comm. 36, note G. Eckert.

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.

B. De l'application à 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 alors 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'État 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* » [1376], 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

1376. M. Lagrange, concl. sur CE 18 juin 1937, *Brandon*, préc.

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'État a érigé la prescription trentenaire en « *principe général dont s'inspire l'article 2262 du Code civil* » [1377]. 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'État 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'État à changer de technique juridique dans sa référence aux prescriptions du Code civil ? Pourquoi est-il passé d'une

---

1377. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *AJDA* 2005. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *LPA* 23 sept. 2005, nº 190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *JCP A* 2006. 1014, note D. Kokoroko ; *RFDA* 2005. 375, note B. Plessix ; *D.* 2005. 3077, note B. Quiriny ; *JCP* 2006. II. 10001, note F.-G. Trébulle. Pour des applications, voir CAA Bordeaux, 14 févr. 2006, *Doucède*, Req. nº 99BX01151, inédit ; CAA Douai, 8 févr. 2007, *Société S.F.D.I.-Laboratoire Melgad*, Req. nº 06DA00202, inédit ; CAA Paris, 18 avr. 2008, *Gaz de France*, Req. nº 05PA03735, inédit.

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 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* » [1378]. 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* » [1379]. 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* » [1380].

484 À 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'État, 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. Par exemple, alors 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* » [1381].

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* » [1382]. 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 loi [1383] qui prévoit son application à de telles situations [1384]. 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 « *rien, pas*

1378. M. Guyomar, concl. sur CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

1379. C. Landais et F. Lenica, chron. sur CE, ass., 8 juill.2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc. Voir également, favorable à cette formulation F.-G. Trébulle, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc.

1380. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n° 133.

1381. Voir *infra*, n° 811.

1382. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 806.

1383. 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. 99-106.

1384. B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

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 » [1385]. Il est vrai que l'on peut alors reprocher au Conseil d'État 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* » [1386]. 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. À 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 1967 [1387], puis par la loi du 4 janvier 1978 [1388]. Cette responsabilité est enfermée dans le délai de prescription spécifique qui est celui de la garantie décennale [1389].

487 La responsabilité décennale des constructeurs en droit public ayant été étudiée [1390], on ne s'attachera qu'au seul traitement fait par le juge administratif du délai de

---

1385. *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'État, 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'État 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'État du 8 juillet 2005, *Sté Alusuisse-Lonza-France*) », in *Mélanges l'honneur de Daniel Labetoulle. Juger l'administration, administrer la justice*, Dalloz, Paris, 2007, p. 641-661, spéc. p. 659-660).

1386. B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

1387. Loi n° 67-3 du 3 janv. 1967 *relative aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie à raison des vices de construction*, *JORF* du 4 janv. 1967, p. 103.

1388. Loi n° 78-11 du 4 janvier 1978 *portant modification des articles 1er (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*, *JORF* du 5 janv. 1978, p. 186.

1389. 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'État, depuis un arrêt *Sloan* de 1980 (CE 17 déc. 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 CE 14 mai 1990, *Société Alsthom*, *Rec*., p. 124).

1390. Pour une analyse complète, voir F. Moderne, *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, Dalloz, Paris, 1993, 631 p., spéc. p. 451-494.

prescription [1391]. 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^e^ siècle le Conseil d'État 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 ouvrages [1392]. 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* » [1393], 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* » [1394]. 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 1973 [1395], le Conseil d'État 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 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.

1391. 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)*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1981, 705 p., spéc. p. 610– 632. Pour un bilan récent, voir F. Dieu, « Retour sur la jurisprudence récente relative à la garantie décennale des constructeurs », *JCP A* 2013. 2167. p. 33-36.

1392. Sur ce point, voir B. Plessix, *L'utilisation du droit privé dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 652-665.

1393. F. Moderne, *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, préc., p. 456-458.

1394. 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.

1395. CE 2 févr. 1973, *Trannoy*, *Rec.*, p. 95 ; *AJDA* 1973. 159, note F. Moderne.

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 privé [1396], a été dégagée en droit public par l'arrêt *Société Paul Millet* du 20 janvier 1974 [1397] 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'État a toujours conservé une responsabilité de type contractuelle [1398]. Après plusieurs modifications [1399], la Cour de cassation s'est alignée sur la position du Conseil d'État en considérant que l'action enfermée dans le délai trentenaire est de nature contractuelle [1400]. 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, contractuellement tenu à l'égard du maître de l'ouvrage de sa faute dolosive lorsque, de propos délibéré même sens intention de nuire, il viole par dissimulation ou par fraude ses obligations contractuelles* ». Même si la terminologie diffère, la position du Conseil d'État 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* » [1401]. À cette occasion, il a substitué la référence directe à l'article 2262 du Code civil

---

1396. Civ. 3e, 24 oct. 1968, *Renard et Dumuret*, *Bull. civ.* III, no 403.

1397. CE 24 mai 1974, *Société Paul Millet et Compagnie*., *Rec*., p. 310, concl. G. Vught ; *Gaz. Pal*. 1976, Doc., p. 297, note F. Moderne ; *JCP* 1975, II, 17907, note G. Liet-Vaux ; *RDP* 1975. 478, note M. Waline.

1398. CE 4 mars 1991, *Société S.M.A.C. Acieroïd*, *Rec*., p. 118 ; *CJEG* 1991. 393, note P. Teynère

1399. Sur ce point, voir M. Bruschi, *La prescription extinctive en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit civil, Paris, 1997, 365 p., spéc. p. 41-44.

1400. Civ. 3e, 27 juin 2001, *SCI Mont Chalats, S.M.A.B.T.P. et G.A.N*., *Bull. civ.* III, no 83 ; *D.* 2001. 2995, concl. J. Weber et note J.-P. Kalia ; *RDI* 2001. 525, note P. Malinvaud.

1401. Confirmant cette jurisprudence, voir CE 26 nov. 2007, *Société Les Travaux du midi, Rec*., p. 752. ; *RDI* 2008. 374, note F. Moderne, *JCP* I. 132, obs. B. Plessix.

par une mention des « *principes dont s'inspire l'article 2262* » [1402]. 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* [1403]. 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* » [1404]. 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* » [1405].

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 minime 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 évanescente ou tout du moins difficile à établir* » [1406]. 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

---

1402. 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 CAA Nantes, 7 déc. 2012, *Société Systra*, Req. nº 12NT00347, inédit ; CAA Nantes, 25 janv. 2013, *Commune de Plouézec*, Req. nº 10NT02446.

1403. En ce sens, B. Plessix, obs. sous CE 26 nov. 2007, *Société Les Travaux du Midi*, préc.

1404. *Ibidem*.

1405. *Ibid*.

1406. 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'État du 8 juillet 2005, *Sté Alusuisse-Lonza-France*) », p. 641-661, spéc. 660.

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* » [1407].

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'édiction de règles prétoriennes, ce qui constitue un retour à l'autonomie écartée. Le Code civil de 1804 considérait que les rapports obligataires 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 exécutées par l'exercice d'un pouvoir administratif, qui plus est lorsque ce pouvoir relève d'une activité régalienne telle que la police ou la fiscalité ? Dès lors, au terme d'un raisonnement finaliste [1408] écartant l'application littérale de la loi [1409], 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 soi [1410], 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 de 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 nécessairement [1411]. L'acte d'application,

---

1407. 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. 92-99, spéc. p. 96.

1408. Dans le sens où l'emploie Y. Gaudemet (voir Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, préc., p. 66-70).

1409. 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'État. 150e anniversaire : 4 nivôse an VIII-24 décembre 1949*, Sirey, Paris, 1952, p. 277-293, spéc. p. 280-284.

1410. 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., p. 263-265.

1411. 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, p. 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.

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* » [1412], 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 choix [1413]. 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* » [1414]. En interprétant un texte de droit privé, « *le juge administratif considère la jurisprudence judiciaire peut-être plus souvent et plus complètement que par le passé* » [1415], mais il décide seul, en réalisant une balance entre l'intérêt général et les droits des administrés, de la reprendre ou de s'en écarter.

495 Ce dernier constat incite à examiner de 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 entier [1416]. 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 fond [1417], 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*

1412. B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 791.

1413. Voir en ce sens, M. Collet, *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4e éd., 435 p., spéc. p. 93-95.

1414. F. Lombard, *La cause dans le contrat administratif*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2009, 484 p., spéc. p. 401.

1415. Y. Gaudemet, « Les nouvelles méthodes du juge administratif français », préc., p. 152.

1416. 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 », *RFDA* 2008. 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.

1417. 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)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 71-84.

uniforme dans les deux droits : il arrive en effet qu'elle ne le soit pas » [1418]. 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 moniste est séduisante, voire convaincante, mais elle reste un « *pari* » [1419] et semble désormais « *une cause perdue* » [1420]. 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.

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

---

1418. 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, p. 199-205, spéc. p. 203.

1419. D. Truchet, « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Études offertes à J.-M. Auby*. Dalloz, Paris, 1992, p. 335-345, spéc. 345. Voir également D. Truchet, « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *Justices*, 1996, p. 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, p. 275-283.

1420. 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 reconnaitre 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).

globale [1421]. La prescription a toutefois été extraite de l'un de ces projets, celui porté par P. Catala [1422], 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 présentation de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile

500 Selon la formule de L. Leveneur, « *trois petits tours au Parlement* » [1423] auront suffi pour adopter cette importante réforme de la prescription. Quel en était le but (1) ? Quels en sont les résultats (2) ?

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 point [1424]. La complexification croissante de cette institution, tant du fait de la multiplication des délais que de la diversification des causes de

---

1421. 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, p. 329-360.

1422. Dit « avant-projet Catala ».

1423. L. Leveneur, « Trois petits tours au Parlement et quelques questions », *C.C.C.*, 2008, nº 8-9, comm. 195, p. 13-14.

1424. Voir par exemple, P. Souty, « La prescription trentenaire doit disparaître », *Gaz. Pal.* Doc., 1948, p. 44-45. Voir plus récemment, les actes du colloque organisé à Rouen : P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000 ; A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, PUSS, Toulouse, 1996, p. 123-133 ; A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.* 2007. 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 », *RTD civ.* 1936. 637-648.

suspension ou d'interruption, faisait qu'il était devenu « *impossible de la décrire dans des lignes simples* » [1425]. 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 contemporaines [1426]. Ainsi, le droit allemand a réduit son délai de droit commun à trois ans [1427]. 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 étrangers [1428].

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 parlementaires [1429], 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* » [1430]. Il faillait 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 cinquante [1431] ! 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.

1425. P. Malaurie, « L'homme, le temps et le droit de la prescription civile », in *Études offertes à Philippe Malinvaud*, Litec, Paris, 2007, p. 393-396, spéc. p. 396.

1426. 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, p. 748-766.

Voir aussi, B. Fauvarque-Cosson, « Aspects de droit comparé de la prescription », P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 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) », *RIDC* 2009. 739-784.

1427. En Allemagne, voir J. Bauberris, « Le nouveau droit allemand de la prescription (dans le B.G.B.) », *RIDC* 2002, p. 1023-1031 ; Y. Levano, « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *RIDC* 2004. 947-958 ; F. Limbach, « La prescription extinctive en droit allemand », *D.* 2008. 2535-2550 ; F. Limbach, « Droit français et droit allemand de la prescription : zones de lumière et zones d'ombre », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, nº 42, p. 105-109.

1428. Sur cette question, voir B. Fauvarque-Cosson, « Variations sur le processus d'harmonisation du droit à travers l'exemple de la prescription extinctive », *RD*C 2004. 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 ? », *RDC* 2008. 1472-1489 ; C. Witz, « La prescription extinctive dans les instruments d'uniformisation du droit », *Revue Lamy. Droit des affaires*, nº 42, 2009, p. 97-100.

1429. Voir J.-J. Hyest, Rapport nº 432 (2006-2007) présenté au Sénat, p. 4-5.

1430. 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.

1431. Cour de cassation, *Rapport annuel 2004. La vérité*, La Documentation française, Paris, 2006, 459 p, spéc. p. 11.

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 circonspection [1432]. 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* [1433], 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 juridique [1434].

505 Outre cet abrégement, 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 droit [1435]. 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* » [1436], ou « *flottant* » [1437], 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 date [1438]. Par ailleurs, le

---

1432. À 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* ». Résumant les critiques négatives des commentaires de la loi du 17 juin 2008, voir P. Malaurie, « La réforme de la prescription civile », *JCP* 2009, I, 134, p. 15-19, spéc. p. 15.

1433. P. Malaurie, « Exposé des motifs. Titre XX », préc., p. 195.

1434. 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 ? », *LPA* 26 févr. 2008, n° 41, p. 6-11, spéc. p. 6.

1435. Voir déjà, Civ. 21 oct. 1908 ; *S.* 1908. I. 449.

1436. M. Mignot, « Réforme de la prescription : le point de départ du délai », *Defrénois*, 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 », *LPA* 7 déc. 2007, n° 245, p. 5-16.

1437. P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12e éd., 760 p., spéc. p. 700.

1438. Voir C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *JCP N* 2009, 1118, p. 24-46, spéc. p. 30-32.

nouvel article 2232 du Code civil crée un délai butoir limitant les délais de prescription à une durée maximale de vingt ans [1439]. Son alinéa 1er 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* » [1440], 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* » [1441].

506 Un élément est resté inchangé. Il s'agit du maintien, hier critiqué [1442] et aujourd'hui déploré [1443], d'innombrables délais spéciaux. J. François en conclut que « *l'atomisation des délais semble irrémédiablement consommée* » [1444]. Outre la subsistance de plusieurs délais légaux, l'élargissement de l'aménagement conventionnel de la prescription prévu à l'article 2254 du Code civil [1445] 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* » [1446], 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.

1439. 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, nº 56-57, p. 2-10.

1440. J. Flour, J.-L. Aubert et E. Savaux, *Droit civil. Les obligations. Le rapport d'obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2011, 7e éd., 589 p., spéc. p. 447.

1441. *Ibidem*. Toutefois, ce nouveau délai n'est pas sans présenter plusieurs inconvénients. Voir *infra*, nº 901-906.

1442. M. Behar-Touchais, « Le foisonnement des délais », préc.

1443. Voir V. Lasserre-Kiesow, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *RDC* 2008. 1449-1468, spéc. 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 exigée 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 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, p. 11-24, spéc. p. 19-24.

1444. J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3e éd., 539 p., spéc. p. 154.

1445. 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, p. 65-77 ; L. Leveneur, « Le nouvel article 2254 du Code civil », in *Liber amicorum Christian Larroumet*, Economica, Paris, 2009, p. 281-295. Voir *infra*, nº 667-671.

1446. J.-F. Kriegk, « La réforme de la prescription des obligations », *Revue Lamy. Droit civil*, 2009, nº 58, p. 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, nº 52, p. 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* ».

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 civil [1447], 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 celles apparentes demeurent de moindre portée (2). Toutes participent cependant 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 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* » [1448]. À 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, sur certains points, « *contre les apparences, le texte n'a été précédé par aucune réflexion véritable* » [1449]. En effet, au départ du processus législatif, l'article 8 de la proposition de loi présentée par le sénateur J.-J. Hyest, adoptée le 21 novembre 2007 par le Sénat [1450], toilettait l'article 2227 du Code civil en le reformulant de la manière suivante : « *l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* » [1451]. 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 départements [1452] et aux régions. Cependant, « *par le plus grand des mystères* » [1453], les travaux préparatoires étant muets sur

---

1447. 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.

1448. L. Béteille, Rapport n° 83 (2007-2008) présenté au Sénat, p. 22.

1449. 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.

1450. Voir J.-J. Hyest, Rapport n° 432 (2006-2007) présenté au Sénat, p. 17.

1451. Nous soulignons les modifications proposées.

1452. Voir par exemple CAA Nancy, 23 juill. 1991, *Association "Villages d'enfants S.O.S. de France" c/ Département du Nord*, préc. ; en matière contractuelle, CAA Bordeaux, 27 juin 2006, *SCI Izon-Libourne*, Req. n° 04BX01474.

1453. B. Plessix, « La réforme de la prescription civile et le droit administratif », préc., p. 1224.

ce point, l'article 2227 du Code civil fut purement et simplement abrogé lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale [1454], sans qu'aucune disposition de substitution ne soit adoptée. La Sénat ne le rétablit pas lors de la seconde lecture [1455] 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* » [1456]. 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 prescription [1457].

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) Des 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 environnementaux [1458]. 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 1er août 2008 [1459] transposant la directive du

---

1454. Voir E. Blessig, Rapport nº 847 (2007-2008) présenté à l'Assemblée nationale.

1455. Voir L. Béteille, Rapport nº 358 (2007-2008) présenté au Sénat.

1456. B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1223.

1457. Voir *infra*, nº 549-565.

1458. 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 », *JCP A* 2008. 697, p. 7-10 ; M. Boutonnet, « Réforme de la prescription civile et responsabilité civile environnementale », *Environnement et développement durable*, 2008, nº 11, étude 14 ; G.-J. Martin, « Prescription et droit de l'environnement », *RDC* 2008. 1468-1472 ; M.-P. Camproux-Duffrène, « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, p. 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, p. 193-206.

1459. Loi nº 2008-757 *relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*, *JORF* du 2 août 2008, p. 12361.

21 avril 2004 [1460] sur la responsabilité environnementale, et avec la jurisprudence *Alusuisse Lonza-France* [1461] du Conseil d'État. 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'environnement [1462].

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 environnementale [1463], 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'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* » [1464]. P. Billet a ainsi attiré l'attention sur le poids de « *l'action des lobbyings industriels* » [1465]. 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 constater [1466]. 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, événement 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. L'article L. 152-1 était libre de renvoyer

---

1460. Directive nº 2004/35/CE du 21 avril 2004 *sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, *JOUE* du 30 avr. 2004, nº L. 143, p. 56.

1461. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, préc.

1462. Voir *infra*, nº 543-544.

1463. 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, p. 18-43 ; M. Deguergue, « Le sens de la responsabilité environnementale », in *Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo. Terres du Droit*, Dalloz, Paris, 2009, p. 573-587.

1464. M.-P. Camproux-Duffrène, « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », préc., p. 46.

1465. P. Billet, « Prescription des obligations financières liées à la réparation des atteintes à l'environnement : les affres du temps », préc., p. 10.

1466. Voir E. Blessig, Rapport nº 847 (2007-2008) présenté à l'Assemblée nationale, p. 68-69.

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'environnement [1467]. 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 fonctionnaires [1468]. 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 quinquennal [1469]. Les juridictions administratives, compétentes pour juger les litiges concernant les agents des entreprises publiques, avant que la privatisation de leur forme juridique, suivaient exactement la même position [1470]. En revanche, les agents publics travaillant pour des personnes

---

1467. Voir le rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane Taubira, ministre de la Jusice, garde des Sceaux, Y. Jégouzo (dir.), *Pour la réparation du préjudice écologique*, 17 sept. 2013, 81 p., spéc. p. 34.

1468. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors*, *JORF* du 14 juill. 183, p. 2174.

1469. Soc. 15 mars 2005, *Bull. civ.* V, nº 86 ; *Dr. soc*. 2005. 827, obs. C. Radé.

1470. Voir à propos de litige concernant La Poste, CAA Marseille, 20 mars 2012, *Gisèle A. c/ La Poste*, Req. nº 10MA03517, inédit ; CAA Lyon, 10 janv. 2012, *Rachid A.*, Req. nº 10MA03517, inédit ; CAA Marseille, 29 nov. 2011, *Frédéric A.*, Req. nº 10MA03516, inédit ; CAA Marseille, 3 nov. 2011, *Mme C. A.*, Req. nº 09MA02944, inédit ; CAA Lyon, 29 mars 2011, *Bernard A.*, Req. nº 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'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, 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*

publiques étaient soumis au délai de prescription quadriennal de la loi du 3 décembre 1968 [1471]. 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* » [1472]. 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 publique [1473], 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* » [1474]. 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 dommage [1475]. La seconde retouche concerne l'article 1142-28 du Code de la 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 civil [1476].

---

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 ».

1471. Sur ce point, voir V. Delnaud, « Prescription et discrimination », *D.* 2008. 2533-2534.

1472. B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1222.

1473. 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, p. 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, p. 777-791. Voir également, sur les différentes techniques d'application du Code du travail aux personnes publiques, A. Courrèges, F. Melleray et C. Maugüé, « Code du travail et personnes publiques », *AJDA* 2008. 855-860, spéc. p. 857-858.

1474. Pour un exemple d'action ne résultant pas de recherches biomédicales, et relevant par conséquent de la compétence du juge administratif, voir CAA Paris, 28 juin 2007, *Jaegle*, Req. n° 03PA02197, inédit.

1475. 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* ».

1476. Voir *infra*, n° 905.

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* » [1477]. 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. À 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* » [1478]. 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 salutaire 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 publiques [1479]. Depuis son entrée en vigueur, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficient d'un délai de cinq ans pour demander le 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'État [1480], seules les redevances pour occupation du domaine de l'État se prescrivaient par cinq ans. Par conséquent, les redevances pour occupation du domaine des établissements publics se prescrivaient par trente ans en application de l'ancien article 2262 du Code civil [1481].

1477. 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.

1478. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 32.

1479. Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 *relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques*, *JORF* du 22 avr. 2006, p. 6024.

1480. Voir article 48 du Code du domaine de l'État : « *Les redevances, droits et produits périodiques du domaine public ou privé de l'État, 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* ».

1481. CE 11 mars 2011, *Réseau ferré de France*, Req. n° 342241, inédit.

D'autre part, pour déterminer le délai de prescription applicable aux redevances de l'État, 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* » [1482]. À défaut, seul le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil s'appliquait [1483].

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 décennale [1484]. 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 administratif à prendre formellement en compte cette nouvelle référence dans le cadre de la responsabilité des constructeurs en droit public.

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 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* » [1485] : 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* » [1486]. 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.

1482. TA Lille, 27 mai 1997, *Eloidin*, *Rec. Tab.*, p. 752.

1483. CAA Marseille, 6 nov. 2008, *SARL X-Grasse*, Req. n° 06MA02526, inédit ; CE 29 oct. 2012, *Société France Télécom*, *Rec. Tab.*, p. 746 ; *AJDA* 2012. 2088, obs. M.-C. Montecler ; *JCP 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 Civ. 3e, 10 déc. 2008, *Société française de production et création audiovisuelles*, *Bull. civ.* III, n° 250.

1484. Sur ce point, voir J.-P. Storck, « La réforme de la prescription civile : les aspects de droit de la construction », *LPA* 2 avr. 2009, n° 66, p. 42-44 ; C. Charbonneau, « Incidence sur la réforme de la prescription civile en matière de construction », *Construction et urbanisme*, 2008, n° 11, étude 13.

1485. B. Plessix, « La réforme de la prescription extinctive et le droit administratif », préc.

1486. C. Poudre, « Les prescriptions administratives », *Gazette des communes*, 24 août 2009, p. 46-49, spéc. p. 48-49.

§ 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. Conviendra-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* » [1487], 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 concernés 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).

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 absolues [1488]. 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 ans [1489]. 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).

1487. P. Wachsmann, « La jurisprudence administrative », préc., p. 574.

1488. Voir *supra*, nº 449-455.

1489. 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*, préc., p. 344-345.

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 communautaire [1490]. 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* » [1491]. Outre les référés précontractuel et contractuel organisés par le législateur, deux voies de droit ont été élaborées de toutes pièces par le juge administratif [1492]. Elles rénovent ainsi l'office du juge des contrats, permettant d'apprécier l'importance de l'irrégularité affectant le contrat [1493]. Il devra mettre en balance les intérêts résultant de la poursuite de l'exécution contractuelle, 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* [1494] 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* » [1495]. 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* [1496], a ensuite créé au profit des parties, un recours en contestation de validité contractuelle. À l'ancienne action en nullité héritée

---

1490. Voir A. Méneménis, « Un contentieux en pleine évolution », *AJDA* 2011. 308-309.

1491. D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », *RFDA* 2011. 6-15.

1492. Sur l'articulation de l'ensemble de ces recours, voir S. Braconnier, « L'autonomie contrastée du contentieux des contrats publics des affaires », *RDP* 2010. 327-348 ; S. Braconnier, « Les recours ouverts aux tiers », *AJDA* 2011. 314-319.

1493. Sur cette question, voir E. Langelier, *L'office du juge administratif et le contrat administratif*, LGDJ, coll. Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Paris, 2012, 894 p. ; P. Bourdon, *Le contrat administratif illégal*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2014, 942 p.

1494. CE, ass., 16 juill. 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, *Rec.*, p. 360 ; *GAJA*, 19e éd., 2013, no 113 ; *RFDA* 2007. 696, concl. D. Casas, p. 917, note F. Moderne, p. 923, note D. Pouyaud, p. 935, note M. Canedo-Paris ; *AJDA* 2007. 1577, chron. F. Lenica et J. Boucher ; *RJEP/CJEG*, no 646, 2007, dossier 1, note P. Delvolvé ; *RDP* 2007. 1383, note F. Melleray.

1495. C. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, PUF, coll. Thémis, 2011, 3e éd., 640 p., spéc. p. 585.

1496. CE, ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, préc.

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 contrat [1497]. 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* » [1498]. Le juge n'est plus contraint de se cantonner à une logique binaire, impliquant un choix entre nullité ou maintien du contrat [1499]. 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* » [1500].

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'État 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* ».

1497. Voir A. Ménéménis, « Le juge administratif du contrat : fragments pour un portrait », *RJEP* 2011. Étude 1, p. 3-9 ; E. Glaser, « Les habits neufs du juge du contrat », *AJDA* 2011. 310-313.

1498. J.-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », *RFDA* 2010. 1089-1113, spéc. p. 1093.

1499. La 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. (Civ. 1re, 16 janv. 2013, *Société L'Allexoise c/ Commune de Portes-lès-Valence*, Req. no 11.27837, *Bull. civ.* I, no 3 ; *AJDA* 2013. 1226, note P. Cassia ; *JCP A* 2013. 2097, note E. Langelier ; *CMP* 2013, no 3, comm. 85, note M. Ubaud-Bergeron ; *RFDA* 2013. 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* (TC 17 oct. 2011, *S.C.E.A. du Chêneau*, *Rec.*, p. 698 ; *AJDA* 2012. 27, chron. M. Guyomar et X. Domino ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 117. Voir Civ. 1re, 24 avr. 2013, *Commune de Sancoins c/ Société Les Fils de Madame Géraud*, *Bull. civ.* I, no 89 ; *AJDA* 2013. 1630, note J.-D. Dreyfus).

1500. L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, coll. Manuel, 2012, 8e éd., 798 p., spéc. p. 216.

530 Ces innovations jurisprudentielles réalisent pour partie 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 public [1501]. La remarque peut être poursuivie dans le 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 administrative [1502] ? 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. Glaser [1503], est susceptible de recevoir des réponses variées et opposées.

1501. 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 défectueuse* » (G. Jèze, « 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 », *RDP* 1908. 311-321, spéc. 319).

1502. En ce sens D. Pouyaud, note sous CE, ass., 28 déc. 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* ».

1503. Voir E. Glaser, concl. sur CE, ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, préc., p. 507 et p. 513.

533 À 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 tiers [1504]. À 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* » [1505]. Le principe de prescription trentenaire dégagé par le Conseil d'État dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* [1506], repris par la cour administrative d'appel de Lyon dans l'arrêt *Société Prodith* [1507] 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 contrat [1508]. 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 général [1509]. 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 litiges relatifs à l'action en nullité témoigne du caractère opératoire d'un tel choix, suffisamment protecteur de la légalité.

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*

1504. 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* ». Également D. Pouyaud, note sous CE, ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, préc., p. 530.

1505. J.-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », préc., p. 1094.

1506. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

1507. CAA Lyon, 22 oct. 2009, *Société Prodith*, préc.

1508. J.-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », préc., p. 1095.

1509. En ce sens D. Pouyaud, « Le contentieux des contrats publics en Europe : France », préc., p. 6-7.

longue […] *car le temps des juristes n'échappe pas plus que celui des physiciens au grand principe de la relativité* » [1510]. 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* » [1511]. Le principe est donc celui de la poursuite des relations contractuelles. Par exception, le Conseil d'État 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 parties [1512].

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* » [1513]. À la suite d'une mesure d'exécution prise par l'administration, telle qu'une mesure de résiliation unilatérale, il sera loisible au 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 de décision unilatérale 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 civil [1514]. L'économie générale de la nouvelle action

---

1510. J. Carbonnier, « Notes sur la prescription », préc., p. 171.
1511. Nous soulignons.
1512. La formulation est en effet impérative : « *doit écarter le contrat* ».
1513. J-F. Lafaix, « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », préc., p. 1095.
1514. Voir *supra*, n° 477.

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 problème [1515]. 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 demeurait toujours possible. Ce souci d'assurer une stricte protection de la légalité détonne avec les orientations actuelles du droit des contrats administratifs.

540 À 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 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* » [1516]. Comme le rappelle Y. Gaudemet, en droit public c'est « *une conception institutionnelle* » [1517] 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*

1515. Voir *supra*, n° 477-479.

1516. 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* ».

1517. Y. Gaudemet, « Pour une nouvelle théorie générale du droit des contrats administratifs : mesurer les difficultés d'une entreprise nécessaire », *RDP* 2010. 313-326, spéc. 316.

d'obligations, a une vision analytique qu'on pourrait presque dire "atomique" » [1518]. 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 contractuelle [1519]. 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 ou l'acte aurait reçu un commencement d'exécution* » [1520].

541 Le terrain contractuel pourrait donc amener le Conseil d'État 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 2008 [1521], 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* [1522]. Cette prescription s'applique-t-elle également aux obligations résultant de la mise en œuvre des pouvoirs de

---

1518. *Ibidem.*

1519. En ce sens, J.-F. Lafaix, *Le traitements des irrégularités dans les contrats de l'Administration*, préc., p. 531.

1520. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 278 et p. 481.

1521. Voir *supra*, nº 513-515.

1522. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

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'État* » [1523] 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 dommage [1524], 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.

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* » [1525]. Il a par ailleurs été souligné que l'exercice de la décision exécutoire n'est pas assimilable à une action en justice [1526]. En outre, l'auteur apporte un argument qui paraît important. « *À 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* » [1527]. 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 délai [1528].

545 Cette orientation paraît être celle du Conseil d'État 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, *SCI 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*

1523. G.-J. Martin, « Prescription et droit de l'environnement », préc., p. 1469.

1524. 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.

1525. 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.

1526. Voir *supra*, n° 179.

1527. P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », préc., p. 199.

1528. CE 14 nov. 1941, *Guyon*, *Rec.*, p. 192 ; CE 27 mai 1959, *Secrétaire d'État aux Travaux publics c/ Baylaucq*, *Rec.*, p. 323 ; CE 2 nov. 1966, *Société Poléna*, *Rec.*, p. 577. Voir *supra*, n° 312-316.

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 » [1529].

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. Plessix [1530], à l'obligation de raccordement des immeubles aux réseaux d'assainissement [1531], les travaux à effectuer sur un immeuble dangereux [1532] ou insalubre [1533]. On peut enfin y ajouter, avec plus de réserves, l'obligation de remise en l'état du domaine public [1534]. En somme, « *il n'est guère d'obligations légales ou réglementaires, 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* » [1535]. 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* » [1536].

547 Pour réaliser cette extension, il faudrait toutefois que le Conseil d'État 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* » [1537]. 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.

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.

1529. CE 12 avr. 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, Req. nº 363282, *Rec. Tab.*, à paraître ; *JCP A* 2013. 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, nº 7, 2013, comm. 59, note B. Parance.

1530. Voir B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 385.

1531. Article L. 1331-6 du Code de la santé publique.

1532. Article L. 1322-24 du Code de la santé publique.

1533. Article L. 1331-29 du Code la santé publique.

1534. Voir *supra*, nº 311-322.

1535. B. Plessix, note sous CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 385.

1536. M. Guyomar, concl. sur CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse Lonza-France*, préc., p. 327.

1537. P. Billet, « La prescription de la réparation des atteintes à l'environnement », préc., p. 205.

B. La technique utilisée 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 implicite [1538], 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 fournie, 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* » [1539]. 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 administrative [1540]. Il y a là une vision contestable du droit privé, entendu comme droit commun de l'administration dans le silence des textes. F.-P. Bénoit 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 particuliers [1541]. 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* » [1542]. 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.

1538. Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 151-185.

1539. TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, préc.

1540. P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12e 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* ».

1541. Voir F.-P. Bénoit, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. p. 62-67.

1542. J.-D. Combrexelle, concl. sur CE 28 juin 1996, *Krief* ; *JCP* 1996. 22704.

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 judiciaire [1543]. 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 l'article 2224 du Code civil, seule applicable en l'espèce* » [1544]. La cour administrative de Lyon semble s'orienter dans le même sens [1545]. 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* [1546] de 2010 du Conseil d'État. 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*

1543. Voir *supra*, n° 460-497.

1544. CAA Bordeaux, 4 avr. 2011, *Société Siemens Health Services*, Req. n° 09BX02867, inédit.

1545. À propos d'un élu d'un syndicat de commune, CAA Lyon, 7 juill. 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, Req. n° 10LY02273, inédit.

1546. CE 20 oct. 2010, *Millon*, préc.

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 Code [1547]. 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 dont il s'agit a été étendu au droit public* » [1548]. 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 normative [1549], 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* » [1550]. 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 tout autre rédaction, que devient ce principe* » [1551] ?

555 Si le Conseil d'État 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

---

1547. 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, 7e éd., 895 p., spéc. p. 310). Cependant, un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille a explicitement refusé d'appliquer les nouvelles dispositions du Code civil relatives à la prescription, en raison de la suppression de l'ancien article 2227 dudit code. Voir CAA, Marseille, 27 mai 2014, *Parmentier*, Req. n°13MA02546, inédit, *AJDA* 2014. 2118, note I. Hogedez.

1548. R. Odent, *Cours de contentieux administratif*, Tome I, Cours de droit, Paris, 1953-1954, rééd., Dalloz, Paris, 2007, 1051 p., spéc. 14.

1549. Voir B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, préc., p. 802.

1550. D. Truchet, *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 4e éd., 470 p. 57.

1551. C. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, préc., p. 567.

nouveau délai de droit commun à cinq ans et le principe de prescription extinctive s'en trouvera en conséquence réduit de vingt-cinq ans. Aussi plausible soit-elle, cette solution suscite certaines interrogations. La sauvegarde de l'ordre public s'accommoderait-elle d'un délai aussi court pour les obligations exécutées par 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 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* » [1552]. 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 À 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* » [1553].

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* » [1554]. Cette substitution sera d'autant plus aisée que le contenu de l'ancien

---

1552. *Idibem*.

1553. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 28.

1554. Voir par exemple, CAA Marseille, 13 juin 2013, *Société Beterem Ingénierie*, Req. nº 10MA01256, inédit.

article 2270 du Code civil, déplacé à l'article 1792-4-2 du dudit Code, n'a pas été modifié [1555]. 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 à l'auteur du dol ou de la fraude un délai plus court que le délai de la garantie décennale [1556]. 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 hypothèse [1557].

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 évidentes [1558], la technique classique des principes généraux du droit applicables même sens texte, évinçant toute référence expresse ou détournée au Code civil. Le Conseil d'État 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*

1555. En ce sens, B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1222.

1556. Voir F. Llorens, « Quel(s) délai(s) pour les responsabilités des constructeurs ? », *CMP* 2013, nº 4, repère 4, p. 1-2.

1557. Voir par exemple, CAA Nantes, 15 avr. 2011, *Société G.B.T. Construction*, Req. nº 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* ».

1558. 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 », *RDCA*, oct. 2010, nº 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 », *RFDA* 1998. 495-518, spéc. 509 ; B. Jeanneau, « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », *EDCE* 1981-1982. 33-47, spéc. 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.

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 » [1559], afin d'assurer la cohérence de l'ordre juridique. L'élaboration du droit public de la prescription serait l'occasion idéale de recourir à ce procédé [1560]. En effet, tout en consacrant l'autonomie de la prescription, la réforme du printemps 2008 laisse un vide juridique qu'il conviendra de combler [1561].

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 administrative [1562]. 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* » [1563]. 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'État paraît d'ailleurs s'en être convaincu. Dans un arrêt du 12 avril 2013, *SCI 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 manifestant sur le site*

1559. F. Moderne, « Légitimité des principes généraux et théorie du droit », *RFDA* 1999. 722-742, spéc. 731.

1560. Voir par exemple, les regrets exprimés par J. Latournerie : « *Il aurait sans doute été judicieux que* [le Conseil d'État] *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).

1561. C'est la voie que recommande B. Plessix à la suite de 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* ».

1562. 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. p. 95-117.

1563. *Idem*, p. 113.

où a été exploitée une telle installation » [1564]. 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 trentenaire [1565]. 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 Faut-il cependant 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* » [1566]. 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 civil [1567].

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* » [1568] incite naturellement à pencher pour la seconde voie. Il est vrai que le Conseil d'État a su démontrer que l'époque où il était principalement considéré comme « *le protecteur des prérogatives de l'administration* » [1569] est depuis longtemps révolue. Mais la sécurité juridique

---

1564. CE 12 avr. 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, préc.

1565. L'article L. 152-1 du Code de l'environnement était une référence potentiellement envisageable.

1566. G. Vedel, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE* 1981-1982. 31-45, spéc. 35. Sur cette question voir T. Larzul, *Les mutations des sources du droit administratif*, L'Hermès, Lyon, 1994, 445 p., spéc. p. 275-376. Voir également F. Melleray, « Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel », *AJDA* 2005. 637-643 ; et *contra* P. Gonod et O. Jouanjan, « À propos des sources du droit administratif. Brèves notations sur de récentes remarques », *AJDA* 2005. 992-994.

1567. Sur ce point, voir S. Cattelet, *Réflexions sur les sources de la prescription extinctive*, thèse dactyl., Rouen, 2000, 370 p., spéc. p. 31-64

1568. B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1226.

1569. A. Mestre, *Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'administration : études sur le recours pour excès de pouvoir*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 312 p.

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 dérive d'« *une prescription judiciaire* » [1570]. 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* » [1571]. Ceux-ci sont peut-être « *devenus des lieux trop communs des conclusions doctrinales* » [1572], 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.

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* » [1573] 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

---

1570. 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, 13e éd., 725 p., spéc. p. 644.

1571. B. Plessix, « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », préc., p. 1225.

1572. *Ibidem.*

1573. R. Chapus, « Dualité de juridictions et unité de l'ordre juridique », *RFDA* 1990. 739-745, spéc. p. 745.

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.

Chapitre 2

Une autonomie législative 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* » [1574]. 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

---

1574. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

droit commun des dettes publiques et traduisant partiellement la disparition du fondement budgétaire [1575]. 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). Ensuite, à côté de ces exceptions, le Code civil demeurait en principe applicable aux créances de l'administration [1576]. Mais les incessantes interventions du 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 démarche [1577]. La jurisprudence administrative a poussé cette logique à son terme en faisant de ce texte une règle générale dans les rapports obligataires 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 à 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* » [1578] dans l'interprétation de la loi du 31 décembre 1968 pour en faire bénéficier le plus grand nombre de personnes publiques.

1575. Voir *supra*, n° 95-109.

1576. Voir par exemple, de manière claire, CAA Lyon, 7 mars 2002, *Société S.I.L.I.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* ».

1577. Voir par exemple les articles L. 313-29 et L. 515-21-1 du Code monétaire et financier ; les articles L. 2333-86 et L. 3333-10 du Code général des collectivités territoriales ; l'article L. 710-1 du Code du commerce ; l'article L. 2123-5 du Code général de la propriété des personnes publiques et l'article L. 510-1 du Code rural.

1578. J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *JCP A* 2009, p. 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* » [1579].

a) Les collectivités publiques

573 L'article 1er de la loi du 31 décembre 1968 applique la prescription quadriennale « *au profit de l'État, des départements et des communes* ». Initialement prévue pour faire face à l'accumulation de l'arriéré de l'État [1580], cette règle a progressivement été étendue aux autres personnes publiques, et maintenue après la modification du système de gestion des finances publiques [1581]. Par conséquent elle bénéfice au premier chef à l'État, 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 passif [1582].

574 Par ailleurs, initialement exclus du bénéfice de la déchéance par la pratique administrative et la jurisprudence du Conseil d'État [1583], les départements en bénéficient depuis le décret-loi du 30 octobre 1935 modifiant la loi du 1831 [1584], solution

---

1579. A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janv. 2004, no 49.

1580. Rappelons que l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 disposait que « *seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, 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'État, 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'État à ce point de vue, alors qu'ils sont soumis comme l'État 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, p. 1-20, spéc. p. 19).

1581. Voir *supra*, no 572-585.

1582. CE 21 juill. 1972, *Veuve Hermann*, *Rec.*, p. 562 ; *D.* 1973. 503, concl. G. Braibant ; *AJDA* 1973, obs. P. Landon ; *RDP* 1973. 541, obs. J.-M. Auby ; *JDI* 1973. 706, note P. Weil.

1583. Par exemple, CE, sect., 6 juill. 1934, *Millot*, *Rec.*, p. 777. C'est donc la prescription trentenaire du Code civil qui s'appliquait aux dettes des départements. Voir par exemple, CE 16 mars 1928, *Compagnie des 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 administrtif*, Tome II, Dunod, Paris, 1870, 540 p, spéc. 142.

1584. Repris sur ce point par l'article 148 de la loi no 45-0195 du 31 décembre 1945. Voir CE 20 janv. 1988, *Département du Val-de-Marne*, Req. no 69611, inédit.

réitérée par la loi de 1968 [1585]. La même évolution a profité aux communes. Également écartées du champ d'application de la déchéance, elles en bénéficient depuis le décret-loi du 30 octobre 1935 repris par la loi du 31 décembre 1968 [1586]. Les collectivités d'outre-mer peuvent également opposer cette prescription. Le législateur est à nouveau intervenu pour l'étendre aux départements puis aux territoires ultramarins [1587], 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 1972 [1588], puis échelon territorial créé par la loi du 2 mars 1982 [1589], la région peut logiquement opposer la prescription quadriennale dans les mêmes conditions que les autres collectivités territoriales [1590]. 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. À côté des établissements publics, satisfaisant à l'exigence de spécialisation fonctionnelle, il existe aujourd'hui de nombreuses autres personnes publiques spécialisées

---

1585. CE, sect., 19 oct. 1990, *Ingremeau*, *Rec.*, p. 284 ; *RDP* 1990. 1866, concl. C. de la Verpillière ; *RFDA* 1991. 691, note P. Bon.

1586. Voir J. Singer, « Les communes et la déchéance quadriennale », *R.A.*, 1969, p. 67-69. Antérieurement à ce décret, les dettes des communes était régies par les dispositions du Code civil, voir par exemple CE 26 janv. 1894, *ministre de Travaux public c/ Ville de Caen*, *Rec.*, p. 75 ; CE 26 janv. 1894, *Ville d'Evreux*, *Rec.*, p. 76 ; CE 16 oct. 1918, *Commune de Bruyères c/ Société Courtaud, Garnier et Gil*, *Rec.*, p. 899 ; CE 27 févr. 1931, *Ville de Fontainebleau*, *Rec.*, p. 241 ; CE 22 mai 1935, *Wallet*, *Rec.*, p. 579 ; CE 19 févr. 1936, *Commune de Meudon*, *Rec.*, p. 225 ; CE, sect., 16 nov. 1962, *Ville de Grenoble*, *Rec.*, p. 611 ; *JCP* 13394, note J. Dufau.

1587. 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*, *JORF* du 3 août 1991, p. 10378 ; pour les territoires d'outre-mer, voir la loi n° 95-97 du 1er 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*, *JORF* n° 28 du 2 févr. 1995, p. 1760 ; pour la Nouvelle-Calédonie, voir la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 *organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, *JORF* 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*, *JORF* du 5 juill. 2003 p. 11432. Sur ce point, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », préc., n° 60-64.

1588. Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création et organisation des régions*, *JORF* du 9 juill. 1972, p. 7176.

1589. Article 59 et 60, loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JORF* du 3 mars 1982, p. 730. Voir aujourd'hui article L. 4111-1 du Code général des collectivités territoriales.

1590. Voir par exemple, CE 7 avr. 2004, *S.A. H.L.M. La Campinoise d'habitation c/ Région Ile de France*, *Rec. Tab.*, p. 760 ; CAA Douai, 26 mai 2005, *Jacques X. c/ Région Picardie*, Req. n° 03DA00539, inédit ; CAA Paris, 27 sept. 1994, *Société Citroën*, Req. n° 92PA291, inédit ; *AJDA* 1995. 248.

ou « *innommées* » [1591], 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'État opérateur à l'État régulateur [1592]. Malgré leur diversité, ces organismes peuvent être regroupés autour du « *principe de spécialité propre aux personnes publiques autres que l'État 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* » [1593]. Élément du régime juridique de ces personnes publiques, la prescription quadriennale suit ces fluctuations. Mais toutes les 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 1945 [1594] au moment où la crise de cette notion apparaissait la plus prégnante [1595]. La principale difficulté était de savoir si l'organisme 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, entre autres de l'applicabilité… de la déchéance* » [1596]. C'est pourquoi le législateur a précisé à l'article 1er 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

---

1591. L. Richer, « Les personnes publiques innommées », in Travaux de l'AFDA, *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, p. 133-142, spéc. p. 138-142.

1592. 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, p. 113-153, spéc. p. 120-121.

1593. A. Rouyère, « Les personnes publiques spécialisées », in P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome I, Dalloz, coll. Traités, Paris, 2011, p. 333-379, spéc. p. 339.

1594. Loi nº 45-0195 du 31 décembre 1945 *portant fixation du budget général (services civils) pour l'exercice 1946*, *JORF* du 1er janv. 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 envers un fonctionnaire, voir CE 18 oct. 1918, *Grandjean*¸ *Rec*., p. 918.

1595. Celle que R. Drago qualifiait à l'époque de « *crise actuelle*, […] *d'ordre idéologique* » dont les symptômes se manifestent par l'intervention de l'État dans les secteurs professionnel et économique (R. Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, Pedone, Paris, 1950, 286 p., spéc. p. 151 et p. 154-237).

1596. E. Picard, « Prescription quadriennale », *RDCA*, janv. 2009, nº 105.

budgétaire et comptable publique [1597] et bénéficient d'un comptable public [1598]. 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 illusoires l'application du droit de la comptabilité publique et le travail de contrôle incombant au comptable* » [1599].

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'industrie [1600]. Néanmoins, la loi peut exceptionnellement leur étendre le bénéfice de la prescription quadriennale [1601]. Les établissements publics industriels et 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 [1602], ne bénéficiait pas d'un comptable public. Les dettes contractées envers ses agents relevaient de la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code civil [1603].

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 applicable [1604]. La difficulté n'est toutefois pas imputable au critère d'application de la

---

1597. Décret nº 2012-1246 du 7 nov. 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, *JORF* du 10 nov. 2012, p. 7713.

1598. Pour une analyse exhaustive, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », préc., nº 65-87.

1599. B. Plessix, « Établissements publics. Statut-Structures », *Jcl. Administratif*, fasc. 136, mai 2007, nº 84.

1600. Une décision du Conseil d'État avait déjà accordé cette possibilité à la Chambre de commerce de Périgueux, en écartant implicitement l'exigence d'un comptable public. Voir CE 22 avr. 1988, *Chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c/ Union aéronautique du Périgord*, *Rec. Tab.*, p. 1010 ; *D.* 1989. 110. Le Conseil d'État 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 CE 26 mars 2008, *Chambre de commerce et d'industrie du Var et Commune de Hyères-les Palmiers*, *Rec. Tab.*, p. 658.

1601. 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 et de la pêche maritime.

1602. Loi nº 2010-123 du 9 février 2010 *relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*, *JORF* du 10 févr. 2010, p. 2321.

1603. CE 11 janv. 2008, *Jusseau* c/ *France Télécom*, Req. nº 301855, *AJDA* 2008. 71, obs. C. Faivre. Voir également, CAA Marseille, 20 mars 2012, *Gisèle A. c/ La Poste*, Req. nº 10MA03517, inédit.

1604. Voir par exemple TA Toulouse, 6 juin 2006, *Lipietz* ; *AJDA* 2006. 2292, note P. Chrestia ; *RDP* 2006. 1715, note J.-C. Jobart : à propos de la responsabilité de la SNCF pour l'internement et le transport d'une famille juive pendant la guerre, le tribunal administratif avait considéré

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* » [1605]. Ce choix révèle 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 publiques [1606]. Elle ne cédera 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 ou, plus fréquemment, par une entité juridique adoptant la forme sociétaire.

580 Les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient également de la prescription quadriennale [1607]. Que ces personnes publiques soient rapprochées des établissements publics ordinaires ou qu'elles soient assimilées à des collectivités territoriales [1608], 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 public [1609]. La jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion d'y apporter une réponse.

---

que la SNCF 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 (CAA Bordeaux, 27 mars 2007, *SNCF* ; *JCP* 2007. 2148, note A. Rouyère ; *AJDA* 2007. 1309, note J.-C. Jobart ; CE 21 déc. 2007, *Lipietz*, *Rec.*, p. 540 ; *JCP A* 2008, 2029, concl. E. Prada-Bordenave ; *Dr. adm*. 2008, nº 3, comm. 39, note F. Melleray), le juge judicaire soumet l'obligation de réparation à la charge de la SNCF à la prescription décennale de l'ancien article 2270-1 du Code civil (Paris, 8 juin 2004, *Schaechter*, Req. nº 2003-12743, inédit). Il refuse également de faire bénéficier une société d'économie mixte de la prescription quadriennale, même lorsque celle-ci agit pour le compte d'une commune. Voir Civ. 3e, 17 mars 1999, *Commune de Lamentin c/ Sodem*, Req. nº 98-7001, non publié ; *AJDA* 1999. 1030.

1605. 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, p. 601-649, spéc. p. 624.

1606. Sur ce point, voir G. Eckert, *Droit administratif et commercialité*, thèse dactyl., Strasbourg, 1994, 854 p., spéc. p. 109-301.

1607. Voir pour une communauté urbaine, CE 11 oct. 1978, *Commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or*, *Rec.*, p. 357 ; concernant un syndicat de communes, CAA Paris, 20 avr. 1993, *Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau c/ Syndicat de copropriété Les Nouveaux Horizons*, *Rec. Tab.*, p. 624.

1608. Sur les difficultés de la distinction voir A. de Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, PUSS, Toulouse, 1974, p. 411-448 ; J.-M. Pontier, « La personnalité publique, notion anisotrope », *RFDA* 2007. 979-989.

1609. En ce sens, F. Melleray, « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public. La reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *AJDA* 2003. 711-717.

582 Ainsi, les autorités publiques indépendantes, autorités de régulation auxquelles le législateur a conféré la personnalité morale [1610], 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'État. De ce fait, la prescription quadriennale devrait pouvoir être appliquée à ces autorités administratives indépendantes [1611]. 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 pécuniairement responsables, sur leur patrimoine propre, des conséquences des actes pris dans l'exercice de leur mission de régulation [1612].

583 La solution à retenir concernant les groupements d'intérêt public est plus complexe. Ces personnes morales, initiées par la loi du 15 juillet 1982 [1613] 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 2011 [1614]. Elles sont « *destinées à structurer une coopération entre personnes publiques ou entre personnes publiques et privées, renforçant l'efficience de l'action publique* » [1615]. Après de longues hésitations, la jurisprudence [1616] 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 compétente [1617]. 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*

1610. M. Degoffe, « Les autorités publiques indépendantes », *AJDA* 2008. 622-629 ; S. Martin, « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique », *RDP* 2013. 53-77.

1611. 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.

1612. Voir D. Labetoulle, « La responsabilité des A.A.I. dotées de la personnalité morale : coup d'arrêt à l'idée de «garantie de l'État». À propos de l'avis du Conseil d'État du 8 septembre 2005 », *RJEP/CJEG* 2006. 359-364, spéc. 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 voici que la personne publique dont elle dépendait auparavant est déchargée de cette même responsabilité* ».

1613. 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)*, *JORF* du 16 juill. 1982, p. 2270.

1614. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 *de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, *JORF* du 18 mai 2011, p. 8537.

1615. A. Rouyère, « Les personnes publiques spécialisées », préc., p. 349.

1616. TC 14 févr. 2000, *G.I.P. « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés »*, *Rec.*, p. 748 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., n° 102.

1617. 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* ».

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.

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 quadriennale [1618]. 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 donc quantitativement importants. Seules les personnes privées ne peuvent s'en prévaloir [1619], même si elles sont investies d'une mission de service de public [1620]. 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 aspect [1621], sauf à préciser que cette règle s'étend aux rapports

---

1618. Voir G. Eckert, « Droit administratif et droit civil », préc., p. 624-627.

1619. Voir par exemple, de manière claire, CAA 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'État, 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 2227du même code* ».

1620. Dans cette hypothèse, les textes prévoient souvent des dispositions spécifiques abrégeant le délai de prescription. Tel est par exemple le cas concernant les prestations d'assurance maladie versées par les caisses primaires. Voir l'article L. 332-1 du Code de la sécurité sociale.

1621. Voir E. Picard, « La prescription quadriennale », préc., n° 112-117.

des personnes publiques avec une personne de nationalité étrangère. Dans l'affaire *Hermann* du 21 juillet 1972 [1622], le Conseil d'État a jugé qu'un emprunt souscrit par un étranger avec une compagnie de messagerie française, dont les dettes ont été reprises par l'État, 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.

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'État sont donc traités sur un pied d'égalité. Pour ne prendre qu'un exemple récent, la loi du 26 janvier 1984 [1623] 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'État 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'État, les départements, les communes et les établissements publics* » [1624].

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.

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

---

1622. CE 21 juill. 1972, *Veuve Hermann*, préc.

1623. Loi n° 84-53 du 26 janv. 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, *JORF* du 27 janv. 1984, p. 441.

1624. CE, avis, 9 mars 2012, *Commune de Mionay*, *Rec.*, p. 81.

sera toujours effectué par des deniers publics justifiant une éventuelle opposition de la prescription quadriennale. Pour le Conseil d'État, la déchéance comme la prescription, « *s'applique à l'ensemble des dettes, qu'elles soient régies par le droit public ou le droit privé* » [1625]. La Cour de cassation a eu quelques réticences à suivre cette position. La deuxième chambre civile avait considéré que le transfert du contentieux des dommages nés d'un véhicule administratif au juge judiciaire, opéré par la loi du 31 décembre 1957 [1626], impliquait que les règles de prescription privées s'appliquent au litige et avait écarté la prescription quadriennale [1627]. 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* » [1628]. La Cour de cassation a fini par se ranger à cette interprétation [1629]. 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 commerciales [1630].

592 L'origine de l'obligation est également indifférente. Ainsi, la prescription quadriennale s'applique aux dettes nées d'un contrat [1631] public ou privé, d'un enrichissement sans cause [1632], d'une répétition de l'indu [1633], de la responsabilité de l'administration résultant d'un dommage de travaux publics [1634], d'une faute

---

1625. CE 21 juill. 1972, *Veuve Hermann*, préc.

1626. 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*, *JORF* du 5 janv. 1958, p. 196.

1627. Voir Civ. 2e, 21 avr. 1982, *Agent judiciaire du Trésor public c/ Guen*, *Bull. civ.* II, n° 58 : « *Mais attendu qu'aux termes de l'article 1er, 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.

1628. TC 21 janv. 1985, *Préfet, commissaire de la République de la région de Lorraine et de la Moselle*, *Rec.*, p. 399, concl. M.-A. Latournerie ; *AJDA* 1985. 228, note L. Richer.

1629. Cass., ass. plén., 6 juill. 2001, *Préfet de la région Ile de France*, *Bull. civ. ass. plén.*, n° 9.

1630. CE 2 juill. 1969, *O.N.I.C. c/ Dron*, *Rec.*, p. 354 ; *RDP* 1970. 435, obs. R. Drago.

1631. CE 2 mars 1934, *Desmarais frères*, *Rec.*, p. 1238.

1632. CE 22 avr. 1988, *S.A. Hyères plage*, Req. n° 54351, inédit ; *AJDA* 1988. 491, note J. Moreau.

1633. CE 22 juin 2001, *Brunet*, Req. n° 215161, inédit ; Civ. 1re, 19 mars 2008, *Communauté de communes Cœur d'Ostrevent*, *Bull. civ.* I, n° 83.

1634. CE 26 oct. 1983, *Nicolas*, *Rec.*, p. 426.

de service [1635], etc. [1636]. 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'État du fait des agissements du gouvernement de Vichy en constitue un exemple. Après que l'arrêt *Papon* [1637] a ouvert la voie à l'engagement de la responsabilité de l'État [1638], 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'État [1639], le juge administratif relève que « *l'action en réparation dirigée par des particuliers contre l'État français est soumise, en l'absence de texte les écartant expressément, aux règles de prescription fixées par les dispositions législatives* » [1640] de la loi du 29 janvier 1831, puis de celle du 31 décembre 1968 [1641]. 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* [1642], le tribunal administratif de Toulouse a jugé que la dette de l'État 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'État du fait des agissements de Vichy ne devrait pas connaître de nouveaux développements. En effet, l'avis contentieux du Conseil d'État *Hoffman-Glemane* [1643] 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'État, malgré son caractère exceptionnel, entrait dans le champ d'application de la prescription quadriennale. Il justifiait cette solution en rappelant qu'« *appliquée à l'État, dont la vocation est permanente, l'imprescriptibilité, c'est l'éternité* » [1644] et il

---

1635. Pour un dommage résultant d'une faute du service de lutte contre l'incendie, voir CE 14 mars 1980, *Ville de Sarreguemines*, *Rec*., p. 149.

1636. Pour une analyse détaillée, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », préc., n° 103-111.

1637. CE, ass., 12 avr. 2002, *Papon*, *Rec*., p. 139 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., n° 107.

1638. Voir F. Melleray, « Après les arrêts *Pelletier* et *Papon* : brèves réflexions sur une repentance », *AJDA* 2002. 837-842 ; M. Verpeaux, « L'affaire *Papon*, la République et l'État », *RFDC* 2003. 513-526.

1639. Voir D. Connil, « L'imprescriptibilité du crime contre l'Humanité devant le juge administratif », in S. Niquège (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, p. 53-95.

1640. CAA Paris, 21 déc. 2006, *M. X*., préc.

1641. CAA Paris, 27 juin 2006, *Georges X*., Req. n° 05PA00153, inédit ; CAA Bordeaux, 4 déc. 2007, *Pellegrino*, Req. n° 05BX01615, inédit ; CAA Nancy, 4 déc. 2008, *Georgette X*., Req. n° 006NC00255. Voir S. Tissot-Grossrieder, concl. sur TA Besançon, 10 avr. 2007, *Alexandroff*, *AJDA* 2007. 1608.

1642. TA Toulouse, 6 juin 206, *Lipietz* ; *AJDA* 2006. 2292, note P. Chrestia ; *RDP* 2006. 1715, note J.-C. Jobart.

1643. CE, avis, 16 févr. 2009, *Hoffman-Glemane*, *JORF* du 10 mars 2009, p. 4440 ; *RFDA* 2009. 316, concl. F. Lenica, p. 525, note B. Delaunay et p. 536, note P. Roche ; *AJDA*, p. 589, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; *Dr. adm*. 2009, n° 4, comm. 60 ; *JCP* 2009. 10074, note J.-P. Markus.

1644. F. Lenica, concl. ; sur CE, avis, 16 févr. 2009, *Hoffman-Glemane*, préc., p. 325.

proposait de faire partir le délai au jour de la publication au Journal officiel de l'avis *Hoffman Glemane* [1645]. 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 portée limitée

595 L'article 1er de la loi de 1968 prévoit la possibilité de déroger à la prescription quadriennale. Il dispose que « *sont prescrites, au profit de l'État, 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).

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 1er 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* » [1646]. En effet, « *celle-ci a pour but de libérer les pouvoirs publics de leur dette ; elle est donc extinctive* » [1647]. La revendication ou la restitution d'un bien demandée à l'administration ne peut être soumise à la déchéance ou à la prescription [1648].

1645. 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, nº 2, p. 1-29, spéc. p. 15-18 ; http://revdh.files.wordpress.com/2012/11/dossier-2-le-droit-la-mc3a9moire-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. p. 244-255.

1646. CE 2 mai 1973, *Guyot*, *Rec*., p. 309 ; *AJDA* 1973. 370, note P. Amselek.

1647. 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.

1648. Pour la revendication d'un immeuble, CE 24 juill. 1862, *Commune de Vaujaney*, *Rec*., p. 600 ; CE 29 déc. 1911, *Préfet de la Corse c/ Casanova*, *Rec*., p. 1263.

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 quadriennale [1649]. 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 collectivité [1650]. Cette solution suscite encore certaines réticences des juridictions du fond, qui 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 quadriennale [1651].

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* » [1652]. 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'État qui avait appliqué la déchéance aux intérêts de ces sommes [1653]. Désormais, les sommes principales et leurs intérêts sont exclus de la prescription quadriennale [1654]. 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*

1649. CE 2 mai 1973, *Guyot*, préc.

1650. Civ. 1re, 23 juill. 2003, *Bull. civ.* I, nº 25 ; Civ. 3e, 7 nov. 2001, *Pedemonte c/ Commune de Roquebillière*, *Bull. civ.* III, nº 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 évènement qui transforme le droit réel en droit créance (voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 200).

1651. Paris, 22 févr. 2011, *Commune de Cachan*, Req. nº 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…).

1652. Refusant d'assimiler les sommes en cause à un dépôt ou une consignation, voir CAA Bordeaux, 23 févr. 2012, *Société Soufflet Atlantique*, Req. nº 10BX00841, inédit.

1653. CE 4 mai 1854, *Largey, Rec.*, p. 380. Sur ce point, voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, thèse dactyl., Paris, 1952, 315 p., spéc., p. 77-84.

1654. Voir par exemple, Civ. 1re, 6 juill. 1999, *Centre communal d'action sociale foyer de la ville de Morez, Bull. civ.* I, nº 229 ; Civ. 1re, 16 févr. 1999, *Administration des Postes et Télécommunication*, *Bull. civ.* I, nº 99.

et surtout des tiers » [1655] met fin à une jurisprudence constante du Conseil d'État ayant adopté la solution inverse à propos de la déchéance quadriennale [1656].

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.

2) Des exceptions instituées à la loi du 31 décembre 1968

600 L'article 1er 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, prévoie 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 XIXe siècle à côté de la déchéance quinquennale [1657]. Le Code des pensions d'invalidité et des victimes de la guerre adopté en 1951 [1658] et celui des pensions civiles et militaires de retraite en 1964 [1659] ont organisé un régime de prescriptions spécifiques qui n'a pas été affecté par la réforme de 1968 sur la prescription quadriennale.

1655. M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969. 573-616, spéc. 602.

1656. CE 13 févr. 1959, *L'Hotelier, Rec.*, p. 957, *AJDA* 1959. 134.

1657. Voir *supra*, nº 84-85. A. Heurté, « La prescription en droit administratif », *AJDA* 1959. 5-12, spéc. p. 8.

1658. Décret nº 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*, *JORF* du 27 avr. 1951, p. 4262.

1659. Loi nº 64-1339 du 26 décembre 1964 *portant réforme du Code des pensions civiles et militaires de retraite*, *JORF* du 30 déc. 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'État 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* » [1660]. 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* » [1661]. 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'État a jugé que le délai quadriennal prévu à l'article L. 108 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre [1662] pour les demandes de pensions relevant de ce code écarte la prescription quadriennale de la loi de 1968 [1663]. En revanche, le litige portant sur des intérêts de rappel des arrérages de pensions découlant d'une reconstitution de

---

1660. CE 30 déc. 2009, *Simon*, *Rec. Tab*., *p.* 863 ; *AJDA* 2010. 1038.

1661. CAA Paris, 29 janv. 1998, *Rajemison*, *Rec. Tab*., p. 836.

1662. 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* ».

1663. CE 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 générales de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, 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, CE 20 juin 2012, *Ouarie*, *Rec. Tab*., p. 965 ; *JCP A* 2012, act. 457, obs. C.-A. D.

carrière n'est soumis qu'à la loi du 31 décembre 1968 [1664], 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. 55 [1665]. Le Conseil d'État 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* » [1666].

606 À 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 contribuables [1667]. Mais il n'est pas rare, en cas d'erreur commis par l'un ou l'autre, que des sommes soient indûment payées à 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'indu [1668]. 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 justice [1669].

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

---

1664. CE 19 mai 2004, *Penciolelli*, *Rec. Tab.*, p. 644.

1665. CAA Nantes, 17 mai 2010, *Danièle X.*, Req. nº 09NT01366, inédit.

1666. CE 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Économie*, Req. nº 258083, inédit. La solution est identique concernant l'article 2277 du Code civil, voir CE 7 déc. 2009, *Michèle A.*, Req. nº 296195, inédit.

1667. Voir *infra*, nº 633-642.

1668. 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*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 5-37 ; M. Collet, *Procédures fiscales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 339 p., spéc. p. 214-217.

1669. Sur cette distinction, voir J. Klein, *Le point de départ du délai de prescription*, Economica, coll. Recherches juridiques, Paris, 2013, 590 p., spéc. p. 218-226.

contestation de l'impôt dans le délai de deux ans selon l'article R. 196-1 du Livre de procédures fiscales [1670]. 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* » [1671], 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 entendent se prévaloir envers l'État* ». De ce fait, « *lesdites créances sont exclues du champ d'application de la loi du 31 décembre 1968* » [1672].

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'invalidation [1673]. 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 1990 [1674] a créé une prescription spécifique de quatre ans visant à mettre fin à une jurisprudence constante de la Cour de cassation

---

1670. 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* ».

1671. A. Lefeuvre, *Le paiement en droit fiscal*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2002, 399 p., spéc. p. 334.

1672. CE 14 févr. 2001, *ministre de l'Économie et des Finances c/ S.A. Champagne Jeanmaire*, *Rec.*, p. 60 ; *RJF* 05/2001, n° 671. Voir aussi CAA Versailles, 12 avr. 2005, *S.A. Novatec*, *Rec. Tab.*, p. 815. Le juge judiciaire adopte la même position. Voir par exemple, Com. 6 avr. 1999, *Société Ricard*, *Bull. civ.* IV, n° 81 ; Com. 29 janv. 2002, *Société Laboratoire Hygiène et Diététique*, Req. n° 00-16266, non publié.

1673. En ce sens, J. Klein, *Le point de départ du délai de prescription*, préc., p. 223.

1674. Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 *de finances pour 1990*, *JORF* du 30 déc.1989, p. 16337.

appliquant la prescription trentenaire à ces actions en répétition de l'indu [1675]. Ce délai avait ensuite été ramené à trois ans par l'article 117 de la loi de finances pour 2006 [1676]. Ce mécanisme dissociait le délai de prescription du délai de forclusion [1677]. À 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 [1678], 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 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 2012 [1679] 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 2013 [1680], 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. Dans sa dernière rédaction [1681], l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales dispose ainsi que les demandes de répétition de l'indu « *sont introduites selon les règles de délais applicables aux réclamations mentionnées au premier alinéa et se prescrivent par deux ans, selon le cas, à compter de la*

1675. Com. 11 juill. 1988, *Société Crépin*, *Bull. civ.* IV, n° 242 ; Com. 7 nov. 1989, *Bull. civ.* IV, n° 402-403. Voir en ce sens, P. Amselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif,* LGDJ/ Montchrestien, Paris, 1992, p. 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 ?* ».

1676. Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 *de finances pour 2006*, *JORF* du 31 déc. 2005, p. 20597.

1677. Voir N. de Saussure, « Action en répétition de prélèvements indus au regard d'une règle de droit supérieur », *Jcl. Procédures fiscales,* fasc. 775, déc. 2007.

1678. Sur les décisions susceptibles de rouvrir le délai de réclamation, voir CE, sect., 30 déc. 2013, *Société Rallye, Rec.*, p. 360 ; *Dr. fisc.* 2014, n° 3, act. 45 ; *JCPA.*, 2014, act. 106, obs. L. Erstein.

1679. Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 *de finances rectificative pour 2012, JORF* du 30 déc. 2012, p. 20920.

1680. 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, JORF* du 20 juill. 2013 p. 12129 ; *Dr. fisc*. n° 30, 2013, act. 430.

1681. Voir l'article 48 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 *relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, JORF* du 7 déc. 2013, p. 19941 ; *Dr. fisc*. 2013, n° 51, comm. 578.

mise en recouvrement du rôle ou de la notification de l'avis de mise en recouvrement ou, en l'absence de mise en recouvrement, du versement de l'impôt contesté ou de la naissance du droit à déduction ». 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 1968 [1682]. On retrouve le même mécanisme en matière de restitution de droits douaniers à l'article 352 *ter* du Code des douanes [1683].

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 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* » [1684]. 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 privé [1685]. Cette position,

---

1682. En ce sens, M. Collet, *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4e éd., 435 p., spéc. p. 148.

1683. 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 janv. de la deuxième année précédant celle au cours de laquelle cette décision est intervenue* ».

1684. J. Chardeau, concl. sur CE, sect., 22 nov. 1963, *U.R.S.S.A.F. du Loiret*, *Rec.*, p. 578.

1685. Les actions en responsabilité de l'État 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'État* ». CE, sect., 11 janv. 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, p. 1103-1114, spéc. p. 1106.

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 prescription [1686]. 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'État, 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 1er 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 opposer à l'U.R.S.S.A.F. la prescription de trois ans prévue à l'article L. 244-3 du Code de la sécurité sociale pour le paiement des cotisations d'assurance maladie et maternité* » [1687].

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 conception [1688]. 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. À 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 longues [1689]. Elle ne cédera fasse 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

---

1686. Voir *supra*, n° 442-459.

1687. Soc. 9 févr. 1995, *U.R.S.S.A.F., Bull. civ.* V, n° 55. Voir également 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*, LGDJ, coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p., spéc. p. 1164-1165.

1688. Voir *supra*, n° 509-511.

1689. Une prescription quinquennale en matière de cotisations sociales est écartée au profit de la déchéance quadriennale, voir CE, sect., 22 nov. 1963, *U.R.S.S.A.F. du Loiret*, *Rec.*, p. 578.

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 1966 [1690], 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 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 1892 [1691]. 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* » [1692]. 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 1er 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 ans [1693]. 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 année [1694]. 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'occupation [1695]. Pour atténuer la rigueur de ce point de départ, le Conseil d'État admet qu'il court à compter de la date à laquelle la notification aux intéressés de la cessation effective de l'occupation a eu lieu [1696].

1690. Loi nº 66-948 du 22 décembre 1966 *de finances rectificative pour 1966*, *JORF* du 23 déc.1966, p. 11299.

1691. Loi du 29 décembre 1892 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics*, *JORF* du 30 déc. 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 », *CJEG* 1957. 71-77 ; N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 688 p., spéc. p. 601-609.

1692. 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 CE 11 févr. 1987, *Société du Canal de Provence et de la région et d'aménagement de la région provençale*, Req. nº 56966, inédit. Pour des applications positives de cette prescription, voir CE, sect., 13 févr. 1953, *Lepoint-Latour*, *Rec.*, p. 71 ; *S.* 1953. 354 ; *Gaz. Pal.* 1953. I. 215 ; CE 13 avr. 1935, *Weil et autres*, *Rec.*, p. 521 ; CE, sect., 20 déc. 1963, *Bochietti*, *Rec.*, p. 665 ; *AJDA* 1964, note P. Laporte ; CE 16 févr. 1972, *Tenceré*, *Rec.*, p. 152 ; *CJEG* 1972. 146 ; CE, sect., 17 mars 1978, *S.A. entreprises Renaudin*, *Rec.*, p. 140, concl. Galabert ; *RA* 1978. 291, note G. Darcy ; CE 13 févr. 1974, *Cauvy*, *Rec.*, p. 106 ; CAA Nancy, 24 févr. 2005, *Société des autoroutes Paris Rhin-Rhône*, Req. nº 02NC00001, inédit.

1693. Voir *infra*, nº 782-785.

1694. CE 28 nov. 2007, *Blanchet*, *Rec. Tab.*, p. 1114.

1695. Voir *infra*, nº 801-802.

1696. CE 11 déc. 1985, *Le Roy*, *Rec.*, p. 228 ; *AJDA* 1985. 751 ; CE 28 nov. 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 1937 [1697], 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 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 trois exemples tirés de législations spéciales dont deux manquent singulièrement de clarté [1698].

621 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 discrimination [1699].

622 La loi du 18 juillet 1985 [1700] a introduit dans le Code de l'urbanisme un délai quinquennal pour obtenir la répétition des participations d'urbanisme indûment

---

1697. 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'État à celle des membres de l'enseignement public*, *JORF* du 6 avr. 1937, p. 3923.

1698. 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 janv. 1831, était d'une portée très restreinte. Elle n'avait vocation à s'appliquer qu'aux arrérages de rentes perpétuelles sur l'État 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., nº 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 XIXe. 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*, nº 165). Voir TC 7 déc. 1950, *Count c/ ministre des Anciens combattants, S.* 1951. III. 16 ; CE 4 mars 1953, *Dupy, Rec. Tab.*, p. 647.

1699. Article 7 *bis* de la loi nº 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, *JORF* du 14 juill. 1983, p. 2174. Voir *supra*, nº 516.

1700. Loi nº 85-729 du 18 juillet 1985 *relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, *JORF* du 19 juill. 1985, p. 8152.

versées [1701]. Ces prélèvements, qualifiés « *d'impositions quasi fiscales* » [1702] 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* » [1703]. Celles-ci trouvent leur terre d'élection en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement [1704] 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'État ou par une autre personne publique ou qui, en tout cas profitent spécialement de ces dépenses* » [1705]. 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 quadriennale [1706]. Cependant, l'article L. 332-30 du Code 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 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*

1701. 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* ».

1702. 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, p. 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, 9e éd., 1248 p., spéc. p. 73-111.

1703. P. Amselek, « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales », préc., p. 92.

1704. Sur les différentes dispositions existantes, voir J. Lamarque, O. Négrin et L. Ayrault, *Droit fiscal général*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 2e éd. 1463 p., spéc. p. 43-58.

1705. 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, p. 111-133, spéc. p. 120.

1706. CAA Versailles, 19 mars 2005, *SARL La Bannière c/ Pruney-le-Temple*, Req. no 03VE00261, inédit ; *Construction et urbanisme*, 2005, no 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 CE 8 déc. 1976, *Syndicat intercommunal d'électrification de Lannilis*, *Rec.*, p. 536 ; *Dr. fisc.* 1977, no 8, comm. 235, concl. P. Rivière ; CE 11 oct. 1978, *Commune de Saint-Germain au Mont d'Or*, *Rec.*, p. 357 ; CE 8 nov. 1989, *SCI Résidence du Château de Montjay*, Req. no 81078, inédit ; *RDP* 1990. 1189 ; CE 31 janv. 2001, *Commune de Frénouville*, *Rec. Tab.*, p. 1227 ; *Dr. fisc.* 2001, no 27, comm. 627, concl. G. Bachelier.

autres que celles dont il dispose qu'elles peuvent, seules, être légalement exigées des bénéficiaires d'autorisations de construire ou des lotisseurs » [1707]. 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'administration [1708].

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 réparation [1709]. 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* » [1710]. L'harmonisation des délais de prescription en matière médicale a été réalisée par la loi du 4 mars 2002 [1711], 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.

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

---

1707. CAA Marseille, 15 mars 2007, *M. X. c/ Commune de Grabels*, Req. nº 03MA00016, inédit.

1708. CE 13 juill. 2006, *Société des Établissements Laget c/ Commune de Trets*, *Rec. Tab.*, p. 1103 ; *Dr. fisc.* 2006, nº 74, comm. 739, concl. S. Verclytte.

1709. En ce sens, M. Deguergue, « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 201-218, spéc. p. 216.

1710. 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, p. 195-206.

1711. Loi nº 2002-303 *relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*, *JORF* 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 », *RCA* 2002, nº 5, chron.7, p. 4-12.

butoir [1712] instauré par la réforme du printemps 2008 est écarté, pour des motifs tenant à la spécificité des dommages corporels [1713]. 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 rédaction [1714]. 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. Lefeuvre 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 déposées entre les mains des préposées 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 d'usager non pas du service public hospitalier mais de l'ouvrage public que constitue l'hôpital* » [1715]. 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* » [1716]. Le Conseil d'État a tout d'abord confirmé ces points de vue doctrinaux à propos des préjudices résultant de vaccinations obligatoires en jugeant que les dispositions de la loi de

---

1712. 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* ».

1713. Voir *infra*, nº 904.

1714. 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 CE 26 nov. 2012, *Pesce*, *Rec. Tab.*, p. 875 ; *JCP A* 2012. 857, obs. L. Erstein.

1715. A. Lefeuvre., « De la prescription décennale en matière de responsabilité médicale », *AJDA* 2003. 270-275, spéc. p. 272.

1716. E. Landros-Fournalès., « La prescription des actions en responsabilité des établissements publics de santé depuis la loi du 4 mars 2002 », *RDP* 2003. 831-859., spéc. 840.

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* » [1717], ces dernières restant soumises à la prescription quadriennale. La Cour de cassation a ensuite retenu la même position à propos de l'indemnisation par l'ONIAM des victimes de contaminations transfusionnelles qui incombait, antérieurement au 1er janvier 2006, au F.I.T.H. [1718]. Enfin, dans un arrêt du 23 juillet 2014 [1719], la juge administratif a clairement précisé le champ d'application de l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique. Aux termes de cet article, « *la prescription décennale qu'il institue s'applique aux actions en responsabilité tendant à la réparation de dommages résultant d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins et dirigées contre des professionnels de santé ou des établissements de santé publics ou privés* » mais « *le législateur a entendu soumettre également à la prescription décennale les actions engagées contre l'ONIAM, sur le fondement du II de l'article L. 1142-1 ou sur le fondement de l'article L. 1142-1-1 du Code de la santé publique, afin d'obtenir la réparation des conséquences anormales d'un acte médical ou des préjudices d'une particulière gravité résultant d'une infection nosocomiale, l'office étant appelé, dans le cadre de ces dispositions, à indemniser en lieu et place d'un professionnel ou d'un établissement de santé la victime d'un dommage que celui-ci a causé dans l'accomplissement d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins* ». En revanche, « *le législateur n'a pas entendu rendre la prescription décennale applicable aux*

1717. CE 13 juill. 2011, *ONIAM*, *Rec*., p. 362 ; *AJDA* 2011. 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'État en raison d'un internement d'office illégal. Voir Paris, 14 sept. 2007, *Gilles X. c/ Commune de Saint-Aubin du Médoc et Centre hospitalier Charles Perrens*, Req. nº 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 nº 68-1250 du 31 décembre 1968, comme le soutiennent les intimés* ».

1718. Civ. 1re, 11 mars 2014, *Mme X. c/ ONIAM*, Req. nº 13-10697, *Bull. civ.* I, à paraître : « *Mais attendu qu'appliquant à la demande de Mme X... la loi nº 2004-806 du 9 août 2004, en vigueur au 1er janv. 2006, transférant à l'ONIAM la charge d'indemniser les victimes de contaminations transfusionnelles par le virus de l'immunodéficience humaine, l'arrêt retient qu'en vertu de l'article 1er de la loi du 31 décembre 1968, sont prescrites, au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la 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 et que sont prescrites dans le même délai et sous la même réserve les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public, que ce texte qui ne comporte aucune exception s'applique donc à tous ces établissements et à toutes les créances à leur encontre, sauf disposition particulière ; qu'en l'absence d'une telle disposition, l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique qui institue une prescription décennale à compter de la consolidation des dommages résultant des actes de prévention, de diagnostic ou de soins prévus aux articles L. 1142-1 et L. 1142-1-1 n'étant pas applicable à l'action engagée, la cour d'appel, relevant que la qualité d'établissement public doté d'un comptable public n'était pas contestée à l'ONIAM, qu'il venait aux obligations du Fonds d'indemnisation des transfusés hémophiles depuis le 1er janv. 2006* ».

1719. CE 23 juill. 2014, *M. B.*, Req. nº 375829, *Rec*., à paraître.

actions en responsabilité tendant à la réparation de dommages liés à des actes médicaux mais dirigées contre des personnes autres que des professionnels ou des établissements de santé ». Cette lecture exclut donc l'application de la prescription décennale à l'indemnisation des victimes de vaccinations obligatoires ou à celle de victimes de contaminations d'origine transfusionnelle recherchant la responsabilité du centre de transfusion sanguine ayant élaboré les produits sanguins transfusés, « *sous réserve du cas où ce centre n'aurait pas eu une personnalité morale distincte de celle d'un établissement de santé* ».

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.

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 la santé publique ne mentionne qu'une seule cause de suspension de ce délai [1720]. 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 contentieux [1721].

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 2003 [1722]. Le Conseil d'État a

---

1720. 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* ».

1721. Voir *infra*, nº 844.

1722. CE, avis, 19 mars 2003, *Haddad c/ CPAM de Tourcoing*, *Rec.*, p. 133, concl. D. Chauvaux, ; *JCP A* 2003, 1643, note G. Chavrier ; *RCA* 2003, comm. 209, note C. Guettier.

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 nouvelle prescription décennale* » [1723]. Cet avis, confirmé à plusieurs reprises [1724], 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 dommage [1725], mais il donne une interprétation « *minimaliste* » [1726] 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. Dans le cadre d'un contentieux concernant un établissement de soin privé, 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 pour trancher un litige mettant en cause un établissement public hospitalier. 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 [1727].

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 L. 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'État. 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 L. 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 minorité [1728] et l'action exercée par la victime elle-même, alors mineure au moment du dommage, est recevable pendant les trois

---

1723. D. Truchet, « Hôpitaux (Responsabilité des services publics) », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, sept. 2005, n° 19.

1724. CE 27 juin 2005, *Rougier, Rec. Tab.*, p. 815 ; *JCP* 2005. IV. 2922 ; CE 1er mars 2006, *Centre hospitalier de Saulieu, Rec.*, p. 800.

1725. Voir l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968. Voir *infra*, n° 888-892.

1726. C.-M. Alvès, « L'unification de la prescription médicale à l'épreuve de la prescription quadriennale », *LPA* 14 sept. 2004, n° 184, p. 3-15, spéc. p. 6.

1727. Voir l'article 2235 du Code civil.

1728. Civ. 2e, 17 oct. 1990, *Spohn, Bull. civ.* II, n° 101.

années qui suivent sa majorité [1729]. On constate que le juge 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, presque 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 publiques [1730]. 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'éclatement des durées de prescription des créances 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* » [1731] puisqu'elles 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 à la suite de la survenance du fait générateur de l'obligation pour en demander le paiement. Cet acte prend divers noms selon la matière concernée (titre de

---

1729. Civ. 2e, 11 juin 1980, *Zapta*, *Bull. civ.* II, no 138 ; Civ. 2e, 31 janv. 1996, *Bull. civ.* II, no 27.

1730. Certains arrêts la qualifient expressément comme telle. Voir par exemple CE 13 juill. 2011, *ONIAM*, 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* ».

1731. A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », *Jcl. Administratif*, fasc. 114-10, mars 2013, no 5.

perception pour les créances étrangères à l'impôt et au domaine, arrêté de débets à l'encontre de détenteurs de deniers publics, rôle pour les impôts directs, avis de mise en recouvrement pour les impôts indirects…). Étant automatiquement exécutoire, ce titre autorise un éventuel recouvrement forcé de la créance sans préalable juridictionnel, dans l'hypothèse où le débiteur refuserait d'acquitter volontairement son obligation. Ces deux phases successives sont encadrées dans le temps par différents délais de prescription [1732]. 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 loi [1733]. 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 anciennes [1734], et s'expliquent par la nature du procédé d'imposition. Son mécanisme repose essentiellement sur la sincérité des déclarations du contribuable et sur l'acquittement 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 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 recouvrement [1735]. 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

---

1732. Voir G. Jèze, « Nature et régime juridique de la créance fiscale », *R.S.L.F.*, 1936, p. 195-204, spéc. p. 199.

1733. En ce sens, M. Collet, *Procédures fiscale*, préc., p. 80.

1734. 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 », *RSF* 1965. 790-829, spéc. 790.

Voir par exemple, CE 25 janv. 1933, *Héritiers Regnault-Deroziers c/ ministre des Finances*, *Rec.*, p. 111 ; CE 12 avr. 1940, *Roux*, *Rec.*, p. 140.

1735. Qualifié de mesure « *expéditive et secrète* » par M. Cozian (note sous Com. 23 déc. 1969, *Percepteur de Basse-Terre*, *JCP* 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.

fiscales participe de cette finalité [1736]. Afin « *de garantir une certaine stabilité des situations fiscales contre d'intempestives remises en cause* » [1737], 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* » [1738]. Ces aménagements ont débuté dès les périodes révolutionnaire et napoléonienne et ont été poursuivis jusqu'au milieu du XX^e^ siècle, aboutissant à « *une prolifération anarchique des règles régissant la prescription en matière fiscale* » [1739]. 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 1963 [1740], 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 pour y mettre fin* » [1741]. 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 adoptées [1742]. La création du Livre des procédures fiscales, édicté par deux décrets du 15 septembre 1981 [1743], 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.

1736. En ce sens, P. Serlooten, « Le temps et le droit fiscal », *RTD com*. 1997. 177-201, spéc. 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* ».

1737. J.-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2010, 4^e^ éd., 470 p., spéc. p. 48.

1738. C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédures fiscales*, PUF, 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 », *RFFP* 2009, n° 108, p. 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.

1739. R. Percevaux, *Les prescriptions en matière fiscale*, préc., p. 16.

1740. Loi n° 63-1316 du 27 décembre 1963 *portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale*, *JORF* du 29 déc. 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 », *RSF* 1964. 537-609, spéc. 562-569.

1741. E. Lavagnant, « Le droit de reprise de l'administration », préc., p. 791.

1742. Voir C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédure fiscale*, préc., p. 182.

1743. Décret n° 81-859 du 15 septembre *portant codification des textes législatifs concernant les procédures fiscales (première partie législative)*, *JORF* 18 sept. 1981, p. 2494 et décret n° 81-860 du 15 septembre 1981 *portant codification des textes réglementaires concernant les procédures fiscales (deuxième partie réglementaire*), *JORF* du 18 sept. 1981, p. 2495.

636 La situation actuelle n'a pas véritablement été clarifiée [1744], 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 acuité [1745]. 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 politique [1746], le législateur a fait varier la durée du délai selon la nature de l'imposition. Si le délai de droit commun a été réduit à six ans par la loi du 21 août 2007 [1747] et codifié à l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales [1748], il subsiste un grand nombre de délai spéciaux limitant à la portion congrue le jeu du délai de six ans [1749]. 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 due [1750]. Pour les impôts directs locaux, les collectivités territoriales ont la capacité

1744. En ce sens, M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 80-82 ; J. Grosclaude et P. Marchessou, *Procédures fiscales*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2012, 6e éd., 380 p., spéc. p. 128-136 ; J. Lamarque, O. Négrin et L. Ayrault, *Droit fiscal général*, préc., p. 1204-1208.

1745. Voir D. Labetoulle, « Refondre le Code général des impôts », *RJEP* 2011, no 4, p. 1-2.

1746. 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).

1747. Article 12 de la loi no 2007-1223 du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, *JORF* du 22 août 2007, p. 13945.

1748. 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* ».

1749. CE 14 janv. 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'État. Voir également CE 4 avr. 2012, *ministre du Budget et des comptes publics c/ Goudy*, *Rec.*, p. 138. En toute hypothèse, en l'absence de délai de prescription, l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales prévoyant un délai de six ans s'applique à l'imposition en cause. Voir CE, sect., 29 avr. 1987, *ministre du Budget c/ Ferrari*, *Rec.*, p. 160 ; *Dr. fisc.* 1987, no 40, 1734. Il écarte ainsi le délai de trentenaire de l'article 2262 du Code civil. Voir CAA Paris, Plén., 13 oct. 2011, *Zannier*, Req. no 09PA01620, inédit ; *Dr. fisc.* 2012, no 13, comm. 234, concl. P. Blanc ; *Dr. fisc.* 2012, no 13, 208, note S. Austry.

1750. Article L. 169 du Livre des procédures fiscales.

d'exercer leur droit de reprise jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'impôt est dû [1751]. 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 due [1752]. 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 ans [1753].

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'impôt [1754]. 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 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* » [1755] ? Au surplus, s'ajoute à cet ensemble déjà largement disparate, les délais relevant de la fiscalité spécialement prévue dans le Code des douanes dont le contentieux relève du juge judiciaire [1756]. 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 2008 [1757], 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 2010 [1758] qui a supprimé les règles attachées aux anciens comptables

---

1751. Article L. 173 du Livre des procédures fiscales.

1752. Article L. 176 du Livre des procédures fiscales.

1753. Sur les difficultés posées par cette disposition, voir J.-P. Maublanc, « Du bénéfice aléatoire de la prescription abrégée de l'article L. 180 du Livre des procédures fiscales », note sous Com. 17 mai 2004, *AJDA* 2005. 320.

1754. Voir J.-C. Drie, *Procédures de contrôle fiscal. La voie de l'équilibre*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2005, 383 p., spéc. p. 124-126.

1755. *Idem*, p. 123.

1756. Voir les articles 354 et 355 du Code des douanes.

1757. Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 *relatif à la direction générale des finances publiques, JORF du* 4 avr. 2008, texte n° 92.

1758. Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 *de finances rectificative pour 2010, JORF* du 30 déc. 2010, p. 23127.

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 1984 [1759] 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.

640 En vertu de l'article L. 1617-5 alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales [1760], 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 découplé 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 publiques [1761] harmonise la prescription du recouvrement de ces créances en prévoyant pour l'État, les collectivités locales ou les établissements publics un délai quadriennal. Ces dispositions, qui ne font en réalité que reprendre les termes de l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales, ajoutent 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 semble 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 leurs rapports commerciaux. En effet, l'ancienne rédaction de l'article L. 110-4 du Code de commerce établissait une prescription d'une durée de dix ans. Or, la loi du 17 juin 2008 a aligné ce type d'obligations sur le nouveau délai de droit commun, en prévoyant désormais que

---

1759. Article 103 de la loi nº 84-1208 du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, *JORF* du 30 déc. 1984, p. 4060.

1760. Article L. 1617-5, alinéa 3 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* ».

1761. Articles L. 2323-8 à 10 du Code général de la propriété des personnes publiques « *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* ».

« *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* » [1762].

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, 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 À 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 taxes [1763]. Celui-ci a toujours refusé de leur étendre les délais spéciaux, appliquant invariablement la prescription trentenaire du Code civil [1764]. 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 1er janvier 2004, ayant réintégré le giron des impositions de toute nature à la suite des conséquences de la loi organique relative aux lois de finances.

1762. Voir sur ce point, M. Storck, « La prescription commerciale et la réforme du 17 juin 2008 », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, p. 37-41.

1763. TC 10 juill. 1956, *Société Bourgogne-Bois*, *Rec.*, p. 586 ; *AJDA* 1956. 459, obs. R. Drago.

1764. CE, ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'État à l'Agriculture c/ Manière*, *Rec.*, p. 328 ; *D.* 1961. 146, concl. M. Bernard ; *S.* 1961. III. 128, note C. Debbasch ; CE 25 nov. 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués*, *Rec.*, p. 650 ; CE 15 nov. 1963, *Piquier*, *Rec.*, p. 558 ; *Dr. fisc.* 1964, nº 3, comm. 54 ; CE 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Établissements Grégory*, *Rec.*, p. 282 ; *Dr. fisc.* 1977, nº 13, comm. 515, concl. M.-A. Latournerie ; *AJDA* 1977. 94, note F. Moderne ; CE 31 juill. 1992, *Société Unionsucre*, *Rec.*, p. 312.

La question des délais spéciaux de prescription reste toutefois d'actualité pour l'ensemble des créances non fiscales. Ainsi une participation, ne constituant pas 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 prévues par le Code civil [1765]. Appartiennent également à cette catégorie de créances non fiscales, les redevances pour service rendu [1766].

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 probable [1767], 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 publics [1768].

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 domaniale [1769]. Les articles L. 2333-86, alinéa 1er, et L. 3333-10, alinéa 1er, du Code général des collectivités territoriales [1770], prévoient

---

1765. CAA Marseille, 21 févr. 2007, *Commune de Carqueiranne*, Req. nº 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 recouvrés 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* ».

1766. Sur ce point, voir M. Collet, *Droit fiscal*, préc., p. 20-28.

1767. Voir *supra*, nº 550-553.

1768. 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, p. 523-535, spéc. p. 533.

1769. Voir *supra*, nº 518-519.

1770. Article L. 2333-86, alinéa 1er, 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* ».

cette 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 [1771].

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'État [1772]. L'arrêt *Leca* rendu par le Conseil d'État [1773] 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 prévue par l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales. Suivant son commissaire du gouvernement, le Conseil d'État avait considéré que cette prescription spéciale ne régissait pas l'action en recouvrement, seule gouvernée par le délai trentenaire

---

Article L. 3333-10, alinéa 1er, du Code général des collectivités 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* ».

1771. Voir *supra*, nº 249-252.

1772. CE, sect., 13 déc. 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, *Rec.*, p. 1186.

1773. CE, sect., 30 mars 1990, *Leca*, *Rec.*, p. 81 ; *Dr. fisc.* 1990, nº 30, comm. 1554, concl. T. Le Roy ; *AJDA* 1990. 617, note P.-L. Frier ; *D.* 1991, Som. comm. 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, CE 17 juin 2013, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, Req. nº 357569, inédit.

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, il 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 domaine [1774].

649 Ce refus du juge administratif de procéder à une « *fiscalisation* » de l'action en recouvrement des créances ordinaires de l'État se conçoit sur le plan des principes, la prescription étant une règle de fond et non de procédure [1775]. Le juge judiciaire adopte d'ailleurs exactement la même position que son homologue administratif [1776]. Cette jurisprudence constante posait néanmoins certaines difficultés.

1774. Voir le décret nº 92-1256 du 2 décembre 1992 *relatif à la création de la trésorerie générale des créances spéciales du Trésor*, *JORF* du 4 déc. 1966, p. 16616 et le décret nº 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'État mentionnées à l'article 80 de ce décret*, *JORF* du 30 déc. 1992, p. 17954. Sur ce point, G. Rousseau, *L'agent judiciaire du Trésor*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1961, 270 p. ; J.-L. Ninu, « Le service juridique et l'agence judiciaire du Trésor », *AJDA* 1993. 860-863 ; C. Bergeal, « Longue vie à l'Agent judiciaire de l'État ! », *JCP* 2012. 1058.

1775. Voir *supra*, nº 183. Toutefois, le Conseil d'État 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 au paiement d'une créance fiscale « *ne sont que l'accessoires 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 CE 10 août 2005, *Sarteur*, *Rec.*, p. 381.

1776. Com. 24 nov. 1981, *Lagorce*, *Bull. civ.* IV, nº 412 ; Com. 10 mai 1982, *Syndicat intercommunal de la vallée de Cojeul*, *Bull. civ.* IV, nº 168 ; *D.* 1983. 165, note G. Montagnier ; Com. 6 mai 1986, *Commune de La Motte Fanjas*, *Bull. civ.* IV, nº 82 ; Com. 26 avr. 1988, *O.P.H.L.M., Châlons-sur-Marne*, *Bull. civ.* IV, nº 141 ; Com. 29 mars 1989, *Société Scierie Paul Julien c/ Commune de Beaufort-sur-Doron*, *Bull. civ.* IV, nº 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*

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* » [1777], concluant qu'une « *courte prescription "compense" en quelque sorte les pouvoirs exorbitants de la puissance publique* » [1778].

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* » [1779]. En effet, cumulé au délai trentenaire dont disposait l'administration pour établir sa créance, ce délai de trente ans laissé au comptable pour la recouvrer, conduisait à pouvoir mettre en cause le débiteur pendant soixante ans [1780] ! Une seconde inégalité a résulté de l'intervention de la loi du 12 avril 1996 [1781] 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 civil [1782]. En imposant un délai abrégé de quatre ans 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 territoriales [1783] place le débiteur de ces personnes publiques dans une situation plus favorable que celle des débiteurs de l'État. Ce délai s'applique également aux créances des établissements publics de santé [1784]. 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'État [1785]. Elle harmonisait ainsi les prescriptions en matière de recouvrement des créances publiques, harmonisation néanmoins mise à mal par les juridictions

---

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 ».

1777. P.-L. Frier, note sous CE, sect., 30 mars 1990, *Leca*, préc. Dans le même sens, voir D. Galati, « Le recouvrement des créances non fiscales et non domaniales des personnes publiques », *RFFP* 2000, nº 70, p. 121-131, spéc. p. 122-124.

1778. P.-L. Frier, note sous CE, sect., 30 mars 1990, *Leca*, préc., p. 621.

1779. J.-P. Taugourdeau, « Le recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine », *RFFP* 1984, nº 7, p. 37-68, spéc. p. 48.

1780. Voir en ce sens, S. Palmier, « Le contentieux du recouvrement des créances étrangères au domaine et à l'impôt », *Gaz. Pal.* 2000, nº 334, Doc., p. 2-30.

1781. Article 70 de la loi nº 96-314 du 12 avril 1996 *portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (D.D.O.E.F.)*, *JORF* du 13 avr. 1996, p. 5707.

1782. Voir par exemple, CAA Versailles, 25 juin 2009, *Commune d'Enghien-les-Bains*, Req. nº 08VE00291, inédit.

1783. 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* ».

1784. Article L. 714-15-1 du Code de la santé public.

1785. Également de quatre ans en application de l'article L. 274 du Livre des procédures fiscales.

administratives et judiciaires qui conservent un délai trentenaire pour la prescription du recouvrement des créances ordinaires de l'État.

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 civile [1786] modifié 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* » [1787]. Les titres exécutoires visés sont, selon l'article 1er, 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 1er 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 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 unité du régime des prescriptions spéciales des créances 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.

1786. Loi nº 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, *JORF* du 14 juill. 1991, p. 9228, désormais codifiée à l'article L. 114-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

1787. Cet article a été codifié à l'article L. 114-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

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 propres au droit fiscal.

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 conservatoires [1788]. 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 fiscale [1789]. 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'impôt [1790], 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 interruptif [1791], la loi ne lui reconnait désormais qu'un effet suspensif aux termes de l'article L. 277 du Livre des procédures fiscales [1792].

1788. Voir en ce sens, T. Lambert et J.-J. Bienvenu, *Droit fiscal*, préc., p. 50-51. Voir *infra*, n° 858.

1789. Sur ce point, voir P. Martin, « Le Code civil et la fonction contentieuse du Conseil d'État. Le contentieux fiscal », *RJEP/CJEG* 2005. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, Paris, 1987, 152 p., spéc. p. 25-26 et p. 42).

1790. CE 7 juill. 1956, *ministre des Finances c/ X.*, *Rec.*, p. 307.

1791. Voir par exemple, CE 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, CE 29 janv. 2003, *Bergerault*, *Rec. Tab.*, p. 741.

1792. 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* ».

656 Il faut ajouter deux hypothèses de prorogation des délais de reprise propres au droit fiscal visant à lutter contre la fraude fiscale [1793]. Selon le Conseil constitutionnel, cet objectif autorise le législateur à réduire les protections accordées aux redevables [1794]. 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. Le délai de prescription de l'action en recouvrement peut également être prorogé afin de lutter contre la fraude fiscale. L'alinéa 2 de l'article 274 du Livre des procédures fiscales, créé la loi du 6 décembre 2013 [1795], allonge de deux années le délai quadriennal lorsque les redevables sont « *établis dans un États non membre de l'Union européenne avec lequel la France ne dispose d'aucun instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement* ».

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 règles du droit civil. La loi de finances rectificative pour 2010 [1796] 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 restantes [1797]. Une décision juridictionnelle déclarant qu'une personne est tenue solidairement au paiement d'un impôt fraudé interrompait également la prescription [1798].

1793. Voir M. Fourriques, « La prorogations des délais de reprise en matière de contrôle fiscal », *LPA* 16 déc. 2008, nº 251, p. 6-7.

1794. Décision nº 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, *JORF* du 30 déc. 1984, p. 4167 ; Décision nº 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1983*, *JORF* du 30 déc. 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* ».

1795. Article 47 de la loi nº 2013-1117 du 6 décembre 2013 *relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, JORF* du 7 déc. 2013, p. 19941 ; *Dr. fisc*. 2013, nº 51, comm. 581.

1796. Article 55 de la loi nº 2010-1658 du 29 décembre 2010 *de finances rectificative pour 2010, JORF* du 30 déc. 2010, p. 23127.

1797. CE 10 août 2005, *Sarteur*, préc.

1798. CE 13 nov. 2013, *M. C*., Req. nº 340267, *Rec. Tab*., à paraître.

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 civil [1799]. 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 ordinaires [1800].

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.

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

---

1799. En ce sens, J.-L. Albouze, « La prescription de l'action en recouvrement », *Jcl. Procédures fiscales*, fasc. 530, avr. 2013, nº 56-61.

1800. 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* ».

réciproques [1801]. 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 tenaille* » [1802] 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 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 répétition 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). À l'inverse, le versement indu peut émaner d'une personne publique au profit d'un particulier. À 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

---

1801. 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* ».

1802. R. Drago, « La tenaille. Réflexions sur l'état du droit administratif », in Université Panthéon-Assas, *Clés pour le siècle*, Dalloz, Paris, 2000, p. 436-442, spéc. p. 438-441.

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 à la suite de l'annulation de la base légale par une décision de justice [1803] a été passé au crible des principes fondamentaux du droit communautaire. La Cour de justice l'a néanmoins validé [1804], ayant été amenée à se 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 cassation [1805]. 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 justice [1806]. Dans cette hypothèse, la demande de trop-perçus était pleinement régie par le délai trentenaire du Code civil [1807]. Cette solution ne valait toutefois 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'imposaient [1808].

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.

1803. Voir *supra*, nº 609-611.

1804. Sur l'ensemble de cette question, voir D. Simon, « Répétition de l'indu », *Répertoire de droit communautaire*, août 2008, spéc. nº 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 communautaire dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *RMCUE* 2000. 100-116, spéc. 109-113.

1805. Voir en ce sens, F. Moderne, *Les quasi-contrats administratifs*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 1995, 132 p., spéc. p. 21.

1806. Voir P. Amselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 15-16.

1807. Com. 11 juill. 1988, *Société Crépin*, *Bull. civ.* IV, nº 242 ; Com. 7 nov. 1989, *Bull. civ.* IV, nº 402-403.

1808. *Ibidem.*

668 En l'absence de réglementation communautaire relative au régime de la répétition des indus perçus en violation du droit communautaire, il incombe aux États membres, en vertu de leur autonomie procédurale, d'établir les règles permettant d'exercer la récupération des sommes [1809]. Cependant, pour satisfaire aux exigences inhérentes au principe de primauté du droit communautaire, la Cour de justice a développé plusieurs principes essentiels encadrant cette autonomie [1810]. 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* » [1811]. 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 1994 [1812], 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 sens [1813]. 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 fondé l'imposition avec une règle de droit*

1809. 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, p. 685-726, spéc. p. 708-715.

1810. CJCE 16 déc. 1976, *Rewe et Comet*, Aff. jointes nº 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 ? », *RTD eur.* 2002. 75-102.

1811. CJCE 29 juin 1989, *Delville*, Aff. 240/87.

1812. Com. 13 déc. 1984, *Cambon*, Req. nº 2318, non publié, *RJF* 2/95, nº 284.

1813. CJCE 28 nov. 2000, *S.A. Roquette Frères*, Aff. C-88/99.

supérieure est raisonnable » [1814]. 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 Les modifications de l'article L. 190 du Livre des procédures fiscales effectuées par la loi de finances rectificatives pour 2012 et par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale devraient être validées par la Cour de justice de l'Union européenne [1815]. 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 [1816]. 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 États membres* » [1817]. 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.

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* » [1818] 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.

1814. *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 CJCE 9 févr. 1999, *Dilexport S.R.L. c/ Amministrazione delle Finanze dello Stato*, Aff. C-343/96. Voir également CJUE 15 avr. 2010, *Barth*, Aff. C-542/08.

1815. Voir *supra*, n° 611.

1816. Voir par exemple, CJUE 12 déc. 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, Aff. C-362/12 ; *Dr. fisc.* 2013, n° 51, act. 668.

1817. P. Girerd, « Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres ? », préc., p. 88.

1818. J.-F. Flauss « Droit communautaire, Convention européenne des droits de l'Homme et droit administratif », *AJDA* 1996, n° spécial, p. 156-160, spéc. p. 157.

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 Convention [1819]. Partant, elle a pu mettre en cause, dans l'affaire *AON Conseil et Courtages* [1820], 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 précisait, à l'époque des faits, 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 AON avait versé une TVA 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* [1821], 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 répétible 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 fiscale prévu par l'article L. 190 du LPF ne pouvait faire disparaître un droit substantiel né de la 6e directive et que les requérants bénéficiaient, lors de leur recours, d'une créance sur l'État en raison de la TVA 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'État 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* » [1822], 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,*

1819. Cour EDH, gde ch., 16 avr. 2002, *S.A. Dangeville c/ France*, Req. nº 36677/97.

1820. Cour EDH 25 janv. 2007, *AON Conseil et Courtages c/ France*, Req. nº 70160/01 ; *Dr. fisc*. 2007, nº 27, comm. 699, note J. Turot.

1821. CE, ass., 22 déc. 1978, *ministre de l'Intérieur c/ Cohn-Bendit*, *Rec*., p. 524.

1822. P. Neau-Leduc, « L'ère du temps… », in *Écrits de fiscalité des entreprises à la mémoire du professeur Maurice Cozian*, Litec, Paris, 2009, p. 69-75, spéc. p. 74.

mais le moment à partir duquel le caractère indu se trouve acquis » [1823]. 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 Luxembourg a également encadré les délais de prescription pouvant s'appliquer aux cas de repétition de l'indu payé par les personnes publiques.

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'État illégalement versées [1824], le contentieux de la restitution des aides communautaires touche également le reversement des sommes versées par un État sur le fondement des fonds de cohésion [1825]. Le régime de restitution de ce type d'aides est toutefois différent de celui des aides d'État en raison d'« *une différence de "dangerosité" pour le marché entre ces deux catégories d'aides* » [1826]. Il n'en demeure pas moins que l'État 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 européennes [1827] 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 États 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* [1828], la Cour justice a d'abord permis aux États membres, dont la législation a conservé le silence sur l'applicabilité du délai communautaire

---

1823. P. Amselek., « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 25.

1824. Voir *supra*, n° 258-263.

1825. Ces fonds permettent de mener certaines politiques économiques, sociales, territoriales ou encore environnementales de l'Union européenne de concert avec les États membres. Voir J.-C. Gautron, *Droit européen*, Dalloz, coll. Mémentos, Paris, 2012, 14e éd., 346 p., spéc., p. 278-290.

1826. S. Nicinki, note sous CE 28 oct. 2009, *Office national interprofessionnel des fruits, des vins et de l'horticulture (V.I.I.F.L.H.O.R.)*, *AJDA* 2009. 2437.

1827. Règlement (CE E.U.R.A.T.O.M.) no 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 *relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, *JOUE* du 23 déc. 1995, p. 1-4.

1828. CJUE 29 janv. 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Aff. C-278/07 à C-280/07.

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 adoptée [1829]. En France, conformément à l'ancien article 2227 du Code civil, les créances publiques détenues par l'État 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'État 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* [1830], il a jugé que le délai trentenaire de l'article 2262 du Code civil ne violait pas le principe de proportionnalité car « *l'ONILAIT 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'État a préféré poser une question préjudicielle à la Cour de justice sur la compatibilité du délai trentenaire avec le principe de proportionnalité [1831]. Celle-ci adopta une position de principe dans un arrêt du 5 mai 2011 [1832], avant même de répondre au Conseil d'État 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* » [1833]. La Cour ajoute qu'il n'appartient qu'au seul législateur d'intervenir pour fixer un délai plus long que

---

1829. *Idem*, § 41 : « *Il ressort du libellé de l'article 3, paragraphe 3, du règlement nº 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* ».

1830. CE 27 juill. 2010, *Société Lactalis Industrie c/ ONILAIT* ; *RTD eur.* 2010. 453, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar.

1831. CE 5 juill. 2010, *ministre de l'Intérieur c/ Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre* ; *AJCT* 2010. 39, obs. A. Desingly ; *CMP* 2010, nº 10, comm. 354, note P. Devillers.

1832. CJUE 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. 1628, note C.-J. Berr.

1833. *Idem*, § 43.

le délai communautaire. En effet, « *le principe de sécurité juridique 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* » [1834]. 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 identique [1835]. Le Conseil d'État écarta donc le délai trentenaire au profit du délai quadriennal communautaire, pour une subvention indûment versée au titre du F.E.D.E.R. [1836]. 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* [1837]. 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 2008 [1838].

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 des règles supra-législatives.

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

1834. *Idem*, § 54.

1835. CJUE 21 déc. 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 ; *AJDA* 2012. 708 ; *AJCT* 2012. 149, obs. A. Desingly.

1836. CE 21 mars 2012, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*, Req. n° 308601, inédit ; CE 28 mai 2014, *Société Délicelait*, Req n° 350095, *Rec. Tab.*, à paraître ; *JCP A* 2014, act. 461.

1837. CAA Paris, 23 janv. 2012, *Société Beuralia*, Req. n° 10PA01850, inédit ; *AJDA* 2012. 1291, note A. Seulin. Dans le même sens, CAA Douai, 7 févr. 2013, *Société Canela Petit Fay Beurre*, Req. n° 11DA00319, inédit ; CAA Douai, 11 avr. 2013, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. n° 11DA00374, inédit ; CAA Douai, 30 mai 2013, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, Req. n° 11DA00371, inédit.

1838. Voir *supra*, n° 405-411.

déclarée conforme aux droits garantis par la Constitution (1). L'exception d'inconventionnalité paraît alors mieux 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 droit [1839](b). Un détour par le droit comparé renforce cette impression et n'isole pas le droit français. Proche du système français, l'exemple belge [1840] 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'État 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 législatifs [1841] provoqués par plusieurs décisions de l'ancienne Cour d'arbitrage, devenue depuis 2007, la Cour constitutionnelle belge.

685 À l'instar de la France et d'autres pays européens, la législation belge connaissait 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'État, dont le point de départ était le 1er 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'État, 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'État et prévoyait, en cas d'interruption du délai, la substitution d'un délai trentenaire. Étaient 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'État continuait à bénéficier du délai trentenaire du Code civil.

1839. Voir F. Melleray, « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 276-310.

1840. Voir le rattachement opéré par de M. Fromont, *Droit administratif des États européens*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2006, 362 p., spéc. p. 24-27.

1841. Sur ce point, voir D. Lagasse, « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'État et des autres pouvoirs publics », *Journal des tribunaux*, 2006, p. 428-429.

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-discrimination [1842]. 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'État (prescription quinquennale). Pour la Cour, une différence objective de traitement justifie une différence de délais : l'État sert l'intérêt général à l'inverse du particulier. La création de la prescription quinquennale abrégée au profit de l'État est « *une mesure en rapport avec le but poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'État dans un délai raisonnable* [et] *il n'apparaît pas que la mesure soit disproportionnée au but que le législateur déclarait poursuivre* » [1843]. Ensuite, la question lui a été posée de savoir si la possibilité donnée à l'État 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'État ; l'interruption faisait simplement courir un nouveau délai quinquennal. En estimant « *qu'il n'importe pas de comparer les situations juridiques de l'État créancier et de l'État débiteur mais celle de l'État créancier par rapport aux autres créanciers* » [1844], 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'État belge en matière financière, qu'il soit en position de débiteur ou de créancier [1845].

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 1998 [1846]. 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.

1842. 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, p. 119-162, spéc. p. 127-138.

1843. 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.

1844. Cour d'arbitrage, 17 déc. 1997, Req. n° 75/97, B.8.

1845. Voir en ce sens, M. Nihoul « La nature ambiguë du droit administratif belge », in *Liber amicorum Robert Andersen*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 471-496, spéc. p. 478.

1846. 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, p. 748-766.

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 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 1er, 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 2004 [1847]. Celui-ci avait conservé de lourdes séquelles à la suite d'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 acquises [1848]. En appel, les requérants ont donc soulevé une question prioritaire de constitutionnalité transmise au Conseil d'État en arguant de la contrariété à la Constitution de la loi du 4 mars 2002 insérant la prescription décennale en matière médicale et de 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'État 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

---

1847. CE 15 nov. 2010, *Collet*, *Rec. Tab.*, p. 701, concl. J.-P. Thiellay, inédites.

1848. CE, avis, 19 mars 2003, *Haddad, Rec.*, p. 133, concl. D. Chauvaux, ; *JCP A* 2003. 1643, note G. Chavrier ; *Resps civ. et assur.*, 2003, comm. 209, note C. Guettier.

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 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 matière [1849].

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'État 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. Le Conseil d'État a néanmoins considéré que « *si le délai de prescription résultant de l'article 1er 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. À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'article 1er 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 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* » [1850].

695 En revanche, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité renvoyée par le Conseil d'État [1851], le Conseil constitutionnel a été saisi de la question de

---

1849. Voir *supra*, nº 343.
1850. Civ. 3e, 16 mai 2012, *Bull. civ.* III, nº 75.
1851. CE 11 avr. 2012, *Mébarki*, Req. nº 356115, inédit.

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* » [1852] du juge constitutionnel dans la mise en œuvre de ce principe lors de son contrôle *a posteriori*. Cet aspect de la prescription quadriennale a donc 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 réglementaire, et les ceux d'un établissement de soins privé, dans une situation contractuelle, sont dans une situation différente [1853]. 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* » [1854]. Enfin, le Conseil d'État a refusé de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la prescription décennale fixée par l'article L. 1142-28 du Code de la santé publique, dont le champ d'application est particulièrement circonscrit et laisse une place conséquente à la prescription quadriennale en matière médicale [1855]. Pour le juge, « *le législateur a entendu soumettre à un même délai de prescription les actions tendant à la réparation par les professionnels et établissements de santé des dommages qu'ils causent dans l'accomplissement d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins, alors qu'auparavant le délai différait selon que le responsable était un établissement public ou un professionnel ou un établissement privé* ». Or, « *au regard de l'objet ainsi poursuivi par le législateur, les personnes engageant une action tendant à la prise en charge par l'ONIAM, en lieu et place du fournisseur des produits sanguins, des dommages résultant d'une contamination d'origine transfusionnelle ne sont pas dans la même situation que celles qui recherchent la réparation d'un dommage imputable à un professionnel ou un établissement de santé* ». En conséquence, « *la circonstance que l'article L. 1142-28 du Code de la santé*

1852. 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, p. 89-100, spéc. p. 97.

1853. 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, 8e éd., 268 p., spéc. p. 223-229.

1854. Décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *Mébarki*, *JORF* du 19 juin 2012, p. 10180 ; *AJDA* 2012. 1191, obs. S. Brondel ; *RFDC*, 2012, n°92, p. 884, note A. Mangiavilano.

1855. Voir *supra*, n° 623-625.

publique n'inclue pas dans son champ d'application les actions prévues à l'article L. 1221-14 du même code n'implique pas une méconnaissance du principe de l'égalité devant la loi » [1856].

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'État, la Cour de cassation, et le Conseil constitutionnel n'impose pas de revoir le régime de la prescription quadriennale. Il n'en va 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, matériel [1857] ou procédural [1858], 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 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 systématicité de la prescription quadriennale risque d'être battue en brèche* » [1859] 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* » [1860].

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 1er du premier protocole additionnel à la Convention assurant le droit au respect des biens (b).

1856. CE 23 juill. 2014, *M. B.*, Req. no 375829, *Rec.*, à paraître ; *AJDA*, 2014. 2204, concl. F. Lambolez.

1857. S. Braconnier, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 590 p.

1858. 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 », *RDCA*, oct. 2002.

1859. 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 », *RTDH* 2002. 1202-1220, spéc. 1219.

1860. *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 européenne [1861]. 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* [1862], 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* » [1863]. 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 lui [1864]. Le Conseil d'État 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 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

---

1861. 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. p. 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*, *LPA*, Paris, 2004, p. 159-169, spéc. p. 168.

1862. Cour EDH 8 juill. 2004, *Vo c/ France*, Req. nº 53924/00 ; *Revue de science criminelle* 2005. 135, note F. Massias ; *D.* 2004. 2801, chron. E. Séverin.

1863. *Idem*, § 92.

1864. CE 5 déc. 2005, *Tassius*, *Rec. Tab.*, p. 815 ; *AJDA* 2006. 677 ; *AJFP* 2006. 85 ; CAA Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, Req. nº 06VE00672, inédit ; CE 31 juill. 2009, *S.A.S. Cargill France*, Req. nº 325172, inédit ; *Dr. fisc.* nº 47, 2009, comm. 549, concl. P. Collin et note M. Guichard et R. Grau ; CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, Req. nº 352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1547 ; *JCP A* 2013, act. 672, obs. L. Erstein ; *Dr. fisc.* 2013, nº 30, act. 439 ; *Dr. fisc.* 2013, nº 49, comm. 540, concl. F. Aladjidi et note L. Ayrault.

droit d'accès à un tribunal [1865]. La justification a également été étendue aux prescriptions abrégées des dettes de pensions [1866]. 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'État 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'État grec violait ce principe [1867]. L'État 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'État 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'État 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'État 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* » [1868]. Dans le cadre d'un contentieux *juri gestionis*, c'est-à-dire dans lequel l'État agit comme un particulier selon le droit privé, seul un motif d'intérêt général aurait pu motiver une telle prérogative. Or, « *le simple intérêt de trésorerie de l'État 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'État, 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* » [1869]. Dans ces conditions, elle conclut « *que l'application, au détriment des prétentions de la société requérante contre l'État, de délais de prescription différents et avec un écart considérable entre*

1865. Voir concl. P. Léglise, concl. sous TA Versailles, 8 avr. 2005, *Delaunay* ; *AJDA* 2005. 1514.

1866. CE 30 mars 2011, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Diallo*, préc.

1867. Cour EDH 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, Req. nº 48906/06 ; *AJDA* 2009. 1936, obs. J.-F. Flauss.

1868. *Idem*, § 31.

1869. *Idem*, § 34.

eux pour chacune des parties adverses, n'a pas respecté le principe de l'égalité des armes » [1870]. 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* » [1871]. 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 1er 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 biennale des dettes de l'État grec au droit au respect de la propriété garanti par l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme. Dans un arrêt *Zouboulidis c/ Grèce* du 25 juin 2009 [1872], 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 de deux ans applicable aux dettes de l'État grec pour faire obstacle au paiement de majorations d'allocations d'expropriation. À titre liminaire, la Cour rappelle qu'une créance constitue un bien incorporel au sens du premier protocole [1873]. 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.* [1874], que seule la poursuite d'un intérêt public justifie cette protection mais qu'un simple intérêt de trésorerie de l'État, invoqué *in abstracto,* 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. Le contrôle de la Cour s'exerce donc *in concreto* et les arguments avancés par les personnes publiques pour justifier leur prescription abrégée doivent être circonstanciés. Si tel est le cas, la censure d'un délai plus court n'est pas automatique. Dans l'affaire *Giavi c/ Grèce* du 3 octobre 2013, dont les faits étaient proches de ceux de l'arrêt *Zoubilidis,* la Cour de Strasbourg a validé la prescription biennale grecque opposée par l'État à ses agents, car « *les sommes revendiquées par les fonctionnaires des personnes morales de droit public atteign*[aient] *des montants très importants, ce qui compromettrait sérieusement la réalisation des buts de*

1870. *Idem,* § 35.

1871. L. Sermet, *Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif français,* préc., p. 244.

1872. Cour EDH 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, Req. nº 36963/06 ; *JCP A* 2009. 2078, obs. S. Platon ; *AJDA* 2009. 1928, obs. J.-F. Flauss ; *Dr. adm*. 2009, nº 10, comm. 131, note C. Froger. Voir également, Cour EDH 28 oct. 2010, *Karapanagiotou c/ Grèce*, Req. nº 1571/08, § 47.

1873. Voir F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2012, 11e éd., 925 p., spéc. p. 660-664.

1874. Cour EDH 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, préc.

service public […], *tenant compte de la situation économique et financière actuelle* » [1875]. Finalement, pour reprendre le mot de S. Platon, la Cour de Strasbourg interdit « *l'asymétrie* » [1876] caractérisée des délais au terme d'une utilisation classique du contrôle de proportionnalité [1877]. La lecture combinée de ces décisions démontre que « *la Cour européenne persévère donc dans sa volonté d'éliminer les prérogatives exorbitantes de l'État dans le champ de la gestion privée, comprise par ailleurs de façon très extensive* » [1878]. 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 inconventionnalité [1879]. Une société demandait réparation du préjudice financier subi par l'application de la règle du décalage d'un mois en matière de TVA déclarée contraire au droit communautaire par le Conseil d'État dans un précédent litige. L'État 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* » [1880], la prescription quadriennale doit en l'espèce s'effacer devant les exigences de la Convention au risque d'entrer en « *rébellion* » [1881] avec la Cour de Strasbourg. Le rapporteur précisait en effet que la durée quadriennale de la prescription applicable aux actions en responsabilité contre l'État était disproportionnée par rapport au délai trentenaire dont dispose l'État pour obtenir le recouvrement de ses créances. Cette solution a été reprise par la cour administrative d'appel de Nancy [1882].

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 2012 [1883] 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

---

1875. Cour EDH 3 oct. 2013, *Giavi c/ Grèce*, Req. nº 25816/09, § 45.

1876. S. Platon, obs. sous Cour EDH 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce* ; *JCP A* 2009. 2078.

1877. Voir L. Sermet, « Le contrôle de la proportionnalité dans la Convention européenne des droits de l'Homme : Présentation générale », *LPA* 5 mars 2009, nº 46, p. 26-31.

1878. J.-F. Flauss, obs. sous Cour EDH 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, préc.

1879. CAA Lyon, Plén., 12 juill. 2011, *Société Coopérative Bressor*, Req nº 09LY02807 ; *Dr. fisc*. 2011, nº 40, comm. 549, concl. P. Monnier ; *Dr. fisc*. 2012, nº 9, comm. 166, chron. L. Ayrault ; *RFDA* 2012. 455, obs. X. Dupré de Boulois et L. Milano.

1880. P. Monnier, concl. sur CAA Lyon, *Société Coopérative Bressor*, préc.

1881. *Ibidem*.

1882. CAA Nancy, 5 avr. 2012, *Société des Carburants Soufflet*, Req. nº 10NC02038 ; CAA Nancy, 10 mai 2012, *Société Maximo*, Req. nº 10NC00278, inédit.

1883. CAA Bordeaux, 23 févr. 2012, *Société Soufflet Atlantique*, Req. nº 10BX00841, inédit.

contre l'État en raison des remboursements insuffisants, dus à la suppression de la règle du « *décalage d'un mois* » en matière de TVA 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'État 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'État, 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 Marseille [1884] ainsi que par celle de Douai [1885].

706 Le Conseil d'État 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 2013 [1886], 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'État rappelle d'abord l'applicabilité de l'article 1er 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

---

1884. CAA Marseille, 4 juin 2013, *Société U Centrale Régionale Sud*, Req. nº 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'État ; 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 nº 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'État ; qu'ensuite, la créance dont s'agit en l'espèce, ne trouve pas son origine dans une faute que l'État aurait commise dans le cadre de son action privée, mais dans le rôle de 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'État 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* ».

1885. CAA Douai, 4 juin 2013, *S.A.S. Soufflet Alimentaire*, Req. nº 11DA01912, inédit.

1886. CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, Req. nº 352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1547 ; *JCP A* 2013, act. 672, obs. L. Erstein ; *Dr. fisc.* 2013, nº 49, comm. 540, concl. F. Aladjidi et note L. Ayrault.

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'État, 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* ». Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public F. Aladjidi estimait en effet que « *l'État exerçait des missions régaliennes puisqu'il s'agissait d'édicter une réglementation prévoyant les modalités de remboursement d'une créance fiscale et non de prendre des décisions individuelles comme l'aurait fait un particulier* » [1887].

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 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'État de ses compétences fiscales* ». Ce raisonnement s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'État sur l'applicabilité combinée du droit à la non-discrimination et du droit au respect des biens en matière fiscale. Si l'article 1er 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 verticale [1888].

708 Le Conseil d'État a donc réussi à sauver la prescription quadriennale lorsque l'État 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

---

1887. F. Aladjidi, concl. sur CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, préc.

1888. Voir CE, ass., avis, 12 avr. 2002, *Société Financière Labeyrie*, *Rec.*, p. 138 ; *Dr. fisc.* nº 26, 2002, comm. 55, concl. F. Séners ; *AJDA* 2002. 410, chron. P. Colin et M. Guyomar ; *RDP* 2002. 619, note X. Prétot.

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'État, 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'État n'est pas un motif suffisant pour justifier l'opposition d'une prescription raccourcie, spécifiquement 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 commerciales [1889]. On peut ainsi supposer que, si l'occasion lui est fournie, le Conseil d'État recourra, selon la formule de M. Guyomar, à « *la figure de l'appropriation spontanée* » [1890] 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* » [1891]. 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 régalienne, 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'originalité. Comme le souligne D. Szymszak 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 réévaluation [1892], voire un déplacement, « *moins sous-tendue par des fondements*

1889. Voir G. Eckert, *Droit administratif et commercialité*, préc., p. 171-172.

1890. M. Guyomar, « Le dialogue des jurisprudences entre le Conseil d'État et la Cour de Strasbourg : appropriation, anticipation, émancipation », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, Paris, 2011, p. 311-320, spéc. p. 313.

1891. 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, p. 252-287, spéc. p. 268.

1892. Voir S. Braconnier, « L'exorbitance du droit administratif et le droit européen », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 91-106, spéc. p. 100.

– potentiellement ou réellement – liberticides, que par une tentative de "rééquilibrage" entre l'intérêt individuel et l'intérêt général » [1893]. 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* » [1894]. 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.

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 réforme

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 inéherents 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* » [1895] par

---

1893. D. Szymczak, « Convention européenne des droits de l'Homme et exorbitance du droit public », in X. Bioy (dir.), *L'identité du droit public*, LGDJ/PUSS, Paris/Toulouse, 2011, p. 193-207, spéc. p. 207.

1894. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 158.

1895. M. Fromont, « La place de la justice administrative française en Europe », *Dr. adm.* 2008, nº 7, étude 14. Voir également M. Fromont, « La justice administrative en Europe. Convergences », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 197-208.

rapport aux autres États européens. Si nombre de systèmes juridiques européens ont façonné leur régime administratif en reprenant plus ou moins directement le modèle français [1896], 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 énergique [1897].

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 allemand [1898]. 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 leurs inévitables inconvénients [1899], 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 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* » [1900].

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

---

1896. 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*, LGDJ, Paris, 1999, p. 431-441.

1897. Voir J. Rivero, « Réflexions sur l'étude comparée des sources des droits administratifs », in *Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos*, LGDJ, Paris, 1974, p. 135-146, spéc. p. 138 : « *Dans nombre d'États, 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 États européens*, préc., spéc. p. 75-82.

1898. 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* ».

1899. Voir F. Melleray, « Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel », préc.

1900. M. Nihoul « La nature ambiguë du droit administratif belge », préc., p. 494. Le renforcement des bases législative 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, p. 1039-1052, spéc. p. 1046).

Cour européenne des droits de l'Homme. Dans son arrêt *Geouffre de la Pradelle c/ France* [1901], 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 à 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* » [1902] en droit public. De ce point de vue, il semble difficile que la tâche 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 prescription [1903], celui-ci garantissant à son tour la prévisibilité, et plus encore, la stabilité des rapports obligataires administratifs [1904].

719 Si cet axe était retenu, une loi générale sur la prescription administrative devrait relever « *de ces lois et décrets qui sont des codes* » [1905], 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* » [1906]. Son périmètre s'y prête de manière idéale car il n'est pas « *d'un excès et d'une démesure condamnant le procédé lui-même* » [1907]. 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* » [1908].

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,

---

1901. Cour EDH 16 déc. 1992, *Geouffre de la Pradelle c/ France*, Req. nº 12964/87 ; *AJDA* 1993. 109, chron. J.-F. Flauss.

1902. A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, PUSS, Toulouse, 1996, p. 123-133.

1903. 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 », *RDP* 2008. 1552-1537, spéc. 1537.

1904. Voir *supra*, n° 144-152.

1905. R. Drago, « La codification en droit administratif français et comparé », *Droits*, 1996, p. 95-101, spéc. p. 96.

1906. *Ibidem*.

1907. *Idem*, p. 100.

1908. J.-F. Brisson, « Règles ou principes ? Le Code civil à l'épreuve du droit public : transversalité et transcendance », préc., p. 99

ce qui nécessite de replacer l'étude dans ses soubassements théoriques résultant des conséquences de la personnification de l'administration [1909].

721 Si l'attribution de la personnalité juridique à l'administration a été longue et douloureuse [1910], elle est aujourd'hui admise par l'ensemble de la doctrine et constitue un cadre de réflexion commun [1911]. Forgée par analogie avec le droit privé, elle n'était pensable pour une partie des auteurs du XIX^e^ siècle, qu'à propos des relations administratives patrimoniales. H. Berthélémy affirmait ainsi que « *l'État, 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'État, des départements et des communes est au contraire étrangère aux actes d'autorité* » [1912]. 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* » [1913].

722 Néanmoins, depuis L. Michoud [1914], et plus encore avec M. Hauriou [1915], 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

---

1909. En ce sens, voir J. Chevallier, « L'obligation en droit public », *APD* 2000. 179-194, spéc. 186-190.

1910. Voir G. Bigot, « Personnalité publique et puissance publique », in Travaux de l'AFDA, *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, p. 17-34.

1911. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 334 p.

1912. H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Rousseau, Paris, 1916, 8^e^ éd., 1046 p., spéc. p. 40.

1913. L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome III, De Boccard, Paris, 1930, 3^e^ éd., 856 p., spéc. 327.

1914. L. Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, Tome I, LGDJ, 1924, 2^e^ éd., 513 p.

1915. 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 considérait que « *les moyens de gestion des services publics, par cela même qu'ils sont plus éloignés des service 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 privée, *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. p. 545-548).

à laquelle elle se trouve conférée [1916]. Elle est à « *la charnière entre le monde et le Droit* » [1917] 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* » [1918].

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* » [1919] 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 publics [1920]. Elles sont particulièrement prégnantes dans les procédés d'extinction des obligations, tels que le paiement après service fait [1921], la compensation [1922]. 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* » [1923], pour justifier ou contester les règles afférentes au régime de ce patrimoine public.

1916. 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'AFDA, *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, p. 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* ».

1917. F.-P. Bénoit, *Droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. p. 19.

1918. J. Petit, « Rapport de synthèse », préc., p. 251-252.

1919. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 170 et p. 469-476.

1920. Voir par exemple P. Amselek, « Les établissements publics sans comptable public et le principe de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *JCP* 1986. I. 3236.

1921. M. Merle, « La règle du paiement après service fait », *RSLF* 1950. 431-454 ; G. Lupi, « La règle du service fait et ses interprétations récentes », *RSLF* 1956. 685-710 ; P. Amselek, « Une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Études de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, p. 421-449 ; O. Négrin, « Le versement de la rémunération. La règle du service fait », *JCP A* 2009, 2012. p. 31-39.

1922. R. Bonnard, « De la compensation comme mode d'extinction des créances », *RSLF* 1911. 1-23 ; A. Heurté, « La compensation en droit administratif », *AJDA* 1960. 57-65 ; M. Waline, « La compensation entre la dette fiscale et la créance sur l'État », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, PUSS, Toulouse, 1978, p. 1159-1164 ; P. Amselek, « La compensation entre les dettes et les créances des personnes publiques », *RDP* 1988. 1485-1553.

1923. P. Yolka, « Personnalité publique et patrimoine », in Travaux de l'AFDA, *La personnalité publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2007, p. 35-49, spéc. p. 46.

724 Or le système juridique français a élaboré, à partir du XIX[e] 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. Amselek, « *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)* » [1924]. Mais l'auteur poursuit en soulignant que « *certains 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* » [1925]. 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.

B. Les voies de la réforme

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* » [1926]. À la suite des disfonctionnements pointés par cette autorité administrative indépendante, le Conseil d'État 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

---

1924. P. Amselek, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *RA* 1970. 653-662, spéc. 657.

1925. *Ibidem.* Voir également J. Molinier, « Des définitions de la comptabilité publique », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome II, PUSS, Toulouse, 1986, p. 961-971, spéc. p. 971.

1926. Rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les forclusions et les prescriptions », *JORF*, Doc. Adm., du 8 avr. 1977, p. 696-712, spéc. p. 696. Voir également G. Braibant, « Les rapports du Médiateur et du juge administratif », *AJDA* 1977. 283-289, spéc. p. 288.

même obligation [1927]. 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 1992 [1928] pris sur le fondement de la loi de finances rectificative pour 1992 [1929]. La proposition de loi, telle que rédigée et adoptée par le Sénat, précisait les règles de prescription relatives à l'action ouverte 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 « *matières de droit public un peu complexes* » [1930] et que leur adoption « *ne présente pas un caractère d'urgence* » [1931].

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 mentionné [1932], 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 techniques [1933]. À 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 public [1934].

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 doctrine [1935]. Elle pourrait largement s'inspirer de la méthode législative ayant conduit

---

1927. Cité par le rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les forclusions et les prescriptions », préc., p. 696.

1928. Décret n° 92-1396 du 29 décembre 1992, *portant répartition de crédits ouverts par la loi de finances pour 1993 (affaires sociales et travail)*, *JORF* du 31 déc. 1992, p. 18169.

1929. Loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 *de finances rectificative pour 1992*, *JORF* 3 du 4 janv. 1993, p. 176. Sur cette question, voir X. Vandendriessche et M. Lascombe, « Commentaire du décret n° 92-1396 du 29 décembre 1992 », *AJDA* 1992. Chron. 357.

1930. Débats Assemblée nationale, 2e séance, *JOAN*, 22 déc. 1992, p. 7856.

1931. *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.)*, *JORF* du 13 avr. 1996 p. 5707.

1932. Voir *supra*, n° 509-511.

1933. L. Béteille, Rapport n° 83 (2007-2008) présenté au Sénat, p. 22.

1934. 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* ».

1935. 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, p. 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 », *RDP* 2008. 1552-1537, spéc. 1537 : « *Il apparaît pertinent que ce mouvement de réforme et de refonte du régime*

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 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* » [1936] 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'administration [1937]. 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* » [1938], mouvement que P. Amselek avait pu « *illustrer par excellence dans*

---

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, nº 8-9, p. 6-10, spéc. p. 10, A. Lefeuvre., « De la prescription décennale en matière de responsabilité médicale », *AJDA* 2003. 270-275, spéc. p. 275 : « *Il est plus que nécessaire d'élaborer une véritable réforme des règles de prescription des obligations des collectivités* » ; C.-M. Alvès, « L'unification de la prescription médicale à l'épreuve de la prescription quadriennale », *LPA* 14 sept. 2004, nº 184, p. 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., nº 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* ».

1936. G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

1937. Voir *supra*, 684-688.

1938. P. Amselek, « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », préc., p. 5.

le domaine du régime des dettes et créances des personnes publiques » [1939], 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 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* » [1940]. 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* » [1941].

733 À 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 originalité [1942]. 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* » [1943]. 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 comme « *une*

1939. *Ibidem*.

1940. Décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *Mébarki*, *JORF* du 19 juin 2012, p. 10180 ; *AJDA* 2012. 1191, obs. S. Brondel.

1941. 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, p. 287-302, spéc. p. 301. Voir également, militant en faveur d'une prise en compte plus conforme à la conception français 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/LGDJ, Bruxelles/Paris, 1995, p. 399-413.

1942. Voir J.-B. Auby, « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Études offerts à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1997, p. 3-16

1943. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat Droit public, Paris, 15e 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, p. 389-390 ; M. Deguergue, « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in F. Melleray (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, p. 201-218, spéc. p. 213.

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 » [1944], l'auteur refusait d'attribuer cette qualification à la déchéance quadriennale, notamment en raison de l'existence de courtes prescriptions dans le Code civil [1945]. 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* » [1946]. C'est à cette catégorie qu'appartenait, selon l'auteur, la déchéance quadriennale [1947].

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 retenue [1948]. 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 leurs créanciers tout en faisant preuve d'un plus grand souci de l'équité*" » [1949], 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 dénoncé [1950] – au profit de l'administration. Cette dernière résulte, pour une obligation de même nature, de la brève durée

---

1944. G. Dupuis, *Les privilèges de l'administration*, thèse dactyl., Paris, 1962, 649 p., spéc. p. 13.

1945. 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 faillait 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'État*, thèse dactyl., Paris II, 1998, 224 p., spéc. p. 55-58).

1946. G. Dupuis, *Les privilèges de l'administration*, préc., p. 13.

1947. 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), G. Dupuis 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).

1948. Adoptant également une conception restrictive fondée sur l'exclusivité conférée à l'autorité administrative par la prérogative, voir N. Chifflot, « La prérogative de puissance publique », in Travaux de l'AFDA, *La puissance publique*, Litec, coll. Colloques et débats, Paris, 2012, p. 173-196.

1949. J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale. (Présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », préc., p. 16.

1950. 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 institution et de ses règles* » ; B. Delaunay, *L'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1993, 1003 p., spéc. p. 341-358.

imposée au particulier pour recouvrer ses créances en comparaison du long délai laissé, la plupart du temps, à l'administration pour obtenir le paiement des siennes ; situation que l'on ne retrouve pas en droit privé. Pour ces raisons précisément, le Conseil d'État a lui-même employé le terme de « *délai de prescription exorbitant du droit commun* » [1951] 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* » [1952] tel que le préconisait le Conseil d'État 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. 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* » [1953].

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 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* » [1954]. 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. Le 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

---

1951. CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, préc.

1952. Rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les forclusions et les prescriptions », préc., p. 698.

1953. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n° 661.

1954. A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs en matières budgétaires, financière et comptable : l'heure du bilan », *AJDA* 2005. 714-722.

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 influer pour marquer l'originalité du droit public de la prescription.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

738 À 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. À 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 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 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 1

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* » [1955].

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* » [1956]. 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* » [1957]. 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.

1955. A. Bénabent, « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, PUSS, Toulouse, 1996, p. 123-133.

1956. J. Rivero, « Présentation du droit administratif », *Revue études juridiques*, 1954, n° 15, p. 3-4.

1957. M. Bruschi, « Prescription », in L. Cadiet (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, PUF, Paris, 2004, p. 1013.

Titre 2

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* » [1958]. 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 recouvre classiquement l'ensemble des sujétions et surtout des prérogatives de l'administration [1959]. Plus récemment, E. Saillant a montré qu'elle était « *la spécificité irrésistible* » [1960] des règles de droit public, « *contenant de la puissance, excédant la capacité des particuliers* » [1961], 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'exorbitance [1962], pouvait-on voir dans l'écart significatif entre le délai quadriennal de prescription

---

1958. A. de Laubadère, J.-C. Vénézia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome I, LGDJ, Paris, 1999, 15e éd., 1107 p., spéc. p. 34-35.

1959. J. Rivero, « Existe-t-il un critère du droit administratif », *RDP* 1953. 279-296.

1960. E. Saillant, *L'exorbitance en droit public*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2010, 662 p., spéc. p. 339.

1961. *Idem*, p. 290 et p. 110-128.

1962. *Idem*, p. 124.

des dettes publiques et les longs délais laissés à l'administration pour recouvrer ses créances ordinaires, « *un délai de prescription exorbitant du droit commun* » [1963]. 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'administration [1964]. Pour désigner cette différence portant sur le fond des règles de droit public, on préférera alors, avec F. Melleray [1965], le terme 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).

1963. CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, Req. nº 352273, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1547 ; *JCP A* 2013, 672, obs. L. Erstein.

1964. À 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).

1965. Voir F. Melleray, *Droit de la fonction publique*, préc., p. 42 et p. 46-47.

Chapitre 1

Une originalité à conserver : l'acquisition de la prescription

745 Trouvant son fondement dans l'objectif de sécurité juridique, la prescription extinctive 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 l'état des droits par son effet destructeur, voire spoliateur, car l'extinction naturelle des obligations demeure, par principe, le paiement du créancier.

746 Le cadre du droit public incite à aménager l'inexorable écoulement du temps extinctif pour trouver un équilibre entre l'exigence de sécurité juridique et le devoir d'exécuter les obligations publiques, conforme à la satisfaction de l'intérêt général. Dans cette optique, il conviendrait tout d'abord 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, imposant une clarification (Section 1). En faveur d'une meilleure exécution des obligations, le droit public permet plus aisément que ne l'autorise le droit privé de retarder l'expiration du délai de prescription (Section 2). Aux termes de cette analyse, plusieurs éléments d'originalité du régime de l'acquisition de la prescription accentuent la réalisation du droit du créancier. Évalués à l'aune d'une réforme, ces éléments méritent pour l'essentiel d'être conservés.

Section 1. Les difficultés de 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). À 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 nécessaire harmonisation des durées légales

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 souligné [1966]. 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 pour les créances publiques

1966. Voir *supra*, n° 569 et s.

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 ans [1967] alors que les dettes de pensions des militaires victimes ou invalides de la guerre se prescrivent par trois ans [1968]. La diversité des délais de reprise de l'administration tombe sous le même constat.

752 À cet éclatement de durées, il faut ajouter leur possible asymétrie pour un même rapport d'obligations, tout du moins avant la réforme de 2008 [1969]. *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'État la proposait déjà en 1977 au regard de la complexité de l'état du droit [1970]. 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 public [1971].

753 Si une telle durée était retenue, elle devrait devenir le 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 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 À cette unité et égalité de la durée du délai, on pourrait objecter, comme le relevait déjà le Conseil d'État, « *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* » [1972].

1967. Article L. 54 du Code des pensions civiles et militaires.

1968. Article L. 108 du Code des pensions militaires des victimes et invalides de la guerre.

1969. Voir *supra*, n° 697-711.

1970. Cité par le rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les forclusions et les prescriptions », préc. p. 696. Voir également G. Braibant, « Les rapports du Médiateur et du juge administratif », *AJDA* 1977. 283-289, spéc. p. 288 ; B. Delaunay, *L'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1993, 1003 p, spéc. p. 357-359.

1971. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, Defrénois, coll. Doctorat et Notariat, Paris, 2010, 542 p., spéc. p. 312.

1972. Cité par le rapport du Médiateur de la République, « Les problèmes soulevés par les forclusions et les prescriptions », préc.

Si cette affirmation pouvait trouver un écho dans les années 1970, le renversement du paradigme du droit public [1973], 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 Belgique [1974]. Ces deux dernières remarques conduisent à délimiter les exceptions à cet éventuel délai de droit commun.

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

---

1973. Voir F. Melleray, « Existe-t-il un critère du droit administratif ? À 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, p. 55-65, spéc. p. 64 ; J. Chevallier, « L'évolution du droit administratif », *RDP* 1998. 1794-1809, spéc. 1806. Voir également S. Cassese, « Les transformations du droit administratif du XIX^e^ au XXI^e^ siècle », *Dr. adm*. 2002, n° 10, p. 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, p. 3-19.

1974. Voir M. Kaiser, « La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation », *APT*, 2004, p. 119-162 ; D. Lagasse, « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'État et des autres pouvoirs publics », *Journal des tribunaux*, 2006, p. 428-429.

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 administrative [1975], 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 du 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.

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 agréé [1976]. Cet organisme limite les risques de fraude fiscale puisqu'il lui appartient de superviser la comptabilité de l'entreprise [1977].

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 exemple [1978], lorsque l'administration dépose une plainte pour fraude

---

1975. Voir P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 8e éd., 629 p., spéc. p. 609-610.

1976. Article L. 169, alinéa 2, du Livre des procédures fiscales.

1977. Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 1re éd., 339 p., spéc. p. 84.

1978. Sur ce point, voir plus précisément T. Lambert, *Procédures fiscales*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 658 p., spéc. p. 89-93.

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 cause [1979]. 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 dû [1980].

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 aux 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 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 rôle [1981], 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 décennale [1982], cette disposition étant également applicable aux agents contractuels de droit public [1983].

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* » [1984] de la prescription. On relèvera la différence notable avec le droit privé où la fraude n'est qu'exceptionnellement prise en compte. Le résultat est toutefois identique et conduit à écarter le délai abrégé [1985]. L'exception en droit privé pourrait devenir la règle en droit public. Si une réforme 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

---

1979. Article L. 187 du Livre des procédures fiscales.

1980. Article L. 169, alinéa 3. du Livre des procédures fiscales.

1981. Voir *supra*, nº 250.

1982. 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* ».

1983. CE 7 juill. 2010, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État c/ Doucet*, *Rec. Tab.*, p. 700 ; *AJDA* 2010. 1404.

1984. V. Lasserre-Kiesow, « La prescription, les lois et la faux du temps », *JCP N* 2004. 1225, p. 772-786.

1985. Voir J. Kullmann, « Fautes et sanctions liées à la prescription », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 97-113, spéc. p. 110.

hypothèse pourrait être envisagée, 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 contractuelles [1986].

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 impliquant 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 nécessaire limitation des durées 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).

1986. La notion de loyauté, comme celle de bonne foi à laquelle elle se rapporte, prend en effet une place croissante dans le droit des contrats administratifs. Voir sur ce point, L. Marguery, « La "loyauté des relations contractuelles" en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », *RFDA* 2012. 663-671 ; C.-L. Vier, « La bonne foi dans le contrat administratif », in *Mélanges en l'honneur du professeur Laurent Richer. À propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2013, p. 435-450. Sur cette association des deux notions et le développement potentiel de la loyauté dans le champ du droit administratif, voir cependant les réserves émises par B. Seiller, « La loyauté [hors] des relations contractuelles », in *Mélanges en l'honneur du professeur Laurent Richer. À propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2013, p. 435-450.

1) L'encadrement de l'aménagement conventionnel en droit privé

767 L'aménagement de la durée de la prescription dans les rapports obligataires 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 binaire [1987]. À l'interdiction d'allonger le délai légal afin de ne pas rendre l'obligation imprescriptible pour le débiteur [1988], 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. La loi du 17 juin 2008 est partiellement revenue sur cette dichotomie. Désormais la durée « *ne peut toutefois être réduite à moins d'un an ni étendue à plus de dix ans* » [1989].

769 Malgré cette « *liberté contractuelle encadrée* » [1990], le Code civil renforce « *le souffle de la liberté contractuelle* » [1991] 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 rationnaliser en réduisant le nombre de durées existantes [1992]. 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* » [1993]. Dès lors, certaines limites à la volonté des parties ont expressément été fixées.

1987. Voir R. Cario, « Les modifications conventionnelles de la prescription extinctive », *LPA* 6 nov. 1998, n° 133, p. 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*, PUAM, Aix-en-Provence, 1990, p. 193-223, spéc. p. 211-214.

1988. Cette limitation s'appuie également sur l'interdiction fixée à l'ancien article 2220 du Code civil de renoncer par avance à la prescription.

1989. Article 2254 du Code civil.

1990. N. Kanayama, « Regards d'un civiliste étranger sur le nouveau droit français de la prescription », *RDC* 2008. 1445-1449, spéc. 1446.

1991. M. Bruschi, *La prescription en droit de la responsabilité civile*, Economica, coll. Droit Civil, Paris, 1997, 365 p., spéc. p. 312.

1992. Voir S. Amrani-Mekki, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *JCP* 2008. I. 160, p. 16-27 ; V. Lasserre-Kiesow, « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *RDC* 2008. 1449-1468, spéc. 1461.

1993. 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* » [1994]. Ainsi, comme auparavant [1995], dans les relations consuméristes, l'ordre public contractuel reprend ses droits sur la volonté des parties et interdit tout aménagement de la prescription [1996]. 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 conventionnel [1997]. 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 ans [1998] – 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 discrimination [1999], 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.

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

---

1994. D. Mazeaud, « Liberté contractuelle et pouvoirs du juge dans le nouveau droit de la prescription extinctive », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, nº 42, p. 92-96, spéc. p. 94.

1995. Voir D. Mazeaud, « Ordre public et aménagements de la prescription », in P. Courbe (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, Rouen, 2000, p. 85-95, spéc. p. 91-95.

1996. 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* ».

1997. Voir H. Guyot, « La prescription en droit du travail après la loi du 17 juin 2008 », *JCP S* 2009. 1450, p. 17-19.

1998. 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* »

1999. Sur ce point, voir V. Delnaud, « Prescription et discrimination », *D.* 2008. 2533-2534.

doctrinaux et d'une amputation de son contenu que cette liberté est parvenue à s'imposer [2000]. La faculté d'aménagement conventionnel des délais de prescription a été depuis longtemps mise en œuvre dans les contrats conclus en matière de travaux publics [2001]. Ainsi, la jurisprudence administrative a-t-elle validé les clauses d'allongement [2002] ou de réduction [2003] de la durée de la prescription décennale de la responsabilité des constructeurs à l'égard de l'administration [2004].

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 réglementaire interdisant la contractualisation [2005]. Même si une forme de contractualisation connaît un certain essor en la matière [2006], 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 vu [2007], 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 réglementaire exclut la possibilité d'aménager conventionnellement les délais de prescription (comme par exemple, le droit à pension).

774 Pour C. Maugüé, il faut de même ranger parmi les clauses illicites des contrats administratifs celles qui porteraient sur la prescription quadriennale [2008]. 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 contractuelle [2009]. De ce point de vue, la situation n'est pas différente du droit privé qui prohibe toujours la possibilité

2000. Voir C. Bréchon-Moulène « Liberté contractuelle des personnes publiques », *AJDA* 1998, nº spécial, p. 643-650 ; E. Picard, « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *AJDA* 1998, nº spécial, p. 651-665 ; B. Stirn, « La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif », *AJDA* 1998, nº spécial, p. 673-675 ; J.-M. Pontier, « La liberté contractuelle des personnes publiques », *AJDA* 2013. 837-839.

2001. CE 18 nov. 1921, *Société centrale des eaux de Condom c/ Ville de Condom*, *Rec*., p. 954.

2002. CE 6 févr. 1903, *Gibert*, *Rec*., p. 103.

2003. CE 2 mars 1982, *Syndicat intercommunal Lyon-Saint-Fons-Vénissieux*, *Rec*., p. 97.

2004. Sur ce point, voir F. Moderne, *La responsabilité décennale des constructeurs en droit public*, Dalloz, Paris, 1993, 631 p., spéc. p. 458.

2005. Voir J. Moreau, « Les «matières contractuelles» », *AJDA* 1998. 747-752, spéc. p. 751.

2006. Voir M. Collet, *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4e éd., 435 p., spéc. p. 189-196 ; O. Négrin, « La politique de contractualisation administration-contribuable », *C.F.P.*, 2013, nº 333, p. 31-35.

2007. Voir *supra*, nº 760.

2008. C. Maugüé, « Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs », *AJDA* 1998, nº spécial, p. 694-700, spéc. p. 698.

2009. 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* ».

de renoncer par avance à la prescription [2010]. La question de son aménagement en termes de durée n'étant pas explicitement réglée, on peut en déduire, *a contrario*, qu'une telle modification n'est pas autorisée. Ce constat est renforcé par la lecture de la loi du 29 janvier 1831 ayant historiquement créé la déchéance quadriennale. Ce texte appliquait la déchéance à toutes les dettes de l'État, sous réserves des déchéances « *consenties par des marchés ou conventions* ». En ne reconduisant pas cette exclusion, le législateur de 1968 paraît bien avoir interdit l'aménagement conventionnel de la durée de la prescription quadriennale.

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 communautaires [2011], 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 réglementaire des fonctionnaires résultant de leur soumission au statut interdit en principe toute négociation concernant la situation de l'agent [2012]. 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 réglementaires [2013].

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 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.

2010. Article 2250 du Code civil : « *Seule une prescription acquise est susceptible de renonciation* ».

2011. 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. p. 494-501.

2012. Voir J. Moreau, « Les «matières contractuelles» », préc.

2013. 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 », *AJDA* 1977. 614-618.

La seconde voie, plus radicale, consisterait à interdire la modification conventionnelle du délai de prescription. Cette solution, soutenue par plusieurs auteurs privatistes [2014], 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* » [2015]. 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.)* » [2016].

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.

§ 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).

2014. A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.* 2007. 1800-1804. D. Mazeaud, « Liberté contractuelle et pouvoirs du juge dans le nouveau droit de la prescription extinctive », préc.

2015. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 433.

2016. 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, p. 45-61, spéc. p. 51.

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* » [2017]. Les juridictions administratives s'y sont explicitement référé [2018] 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'événement marquant son point de départ, lequel jour est exclu car ne pouvant comprendre une période entière de vingt-quatre heures [2019].

781 Le calcul des autres délais de prescription applicables aux rapports administratifs se singularise de celui des délais de 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 1er janvier au 31 décembre. Cette modalité s'applique à la plupart des prescriptions spéciales des dettes et des créances. Ainsi, l'article 1er 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* » [2020]. 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 1er 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.

2017. Ces articles reprennent strictement les termes des anciens articles 2260 et 2261 du Code civil.

2018. TA Lille, 27 mai 1997, *Eloidin*, *Rec. Tab.*, p. 752 ; TA Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, Req. nº 07022448, inédit ; *AJDA* 2010. 101, concl. J.-M. Bayle.

2019. Voir par exemple, Com. 10 juill. 1989, *Société Dusolier et la société 14 Express*, *Bull. civ.* IV, nº 220. Sur les difficultés de détermination du *dies ad quem*, voir *supra*, nº 201-205.

2020. Voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, déc. 2003, nº 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* ».

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* » [2021].

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 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* » [2022]. 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 identique [2023]. 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 1er 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. À 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'année [2024],

---

2021. Article 169 du Livre des procédures fiscales.

2022. Article 37-1 de la loi nº 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, *JORF* du 13 avr. 2000, p. 5646.

2023. En ce sens, M. Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1936, 1re éd., 688 p., spéc. p. 633.

2024. 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 CE Plén., 5 janv. 1962, *Sieur X.*, *Rec.*, p. 7.

le délai de 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* » [2025].

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 nés [2026]. 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 événement précis, mais simplement l'année au cours de laquelle il a eu lieu [2027]. En somme, elle « *évite de chicaner sur la computation du délai* » [2028].

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 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

---

2025. C. Gour, J. Molinier et G. Tournié, *Procédures fiscales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1982, 388 p., spéc. p. 182.

2026. Voir *infra*, n° 796.

2027. En ce sens, Y. Levano, « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *RIDC* 2004, p. 947-958, spéc. p. 955.

2028. S. Amrani-Mekki, « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », préc.

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 pas pour autant supprimées.

§ 3. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES POINTS DE DÉPART DU DÉLAI DE PRESCRIPTION

791 La date retenue pour faire débuter 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* » [2029]. Il s'agira alors de prouver la date à laquelle est survenu l'événement 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 diversité des points de départ

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 privée [2030], toujours utilisées par le juge administratif (1). Il est ensuite densifié par les incessantes 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 2008 [2031], l'absence d'homogénéité perdure. Avant cette date, le chapitre XX du Code civil, relatif

---

2029. A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc., p. 1803.

2030. 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.

2031. 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, p. 25-50, spéc. p. 30-34.

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 doctrine [2032], 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 Unidroit [2033].

794 Cette disposition n'est toutefois qu'« *un changement dans la continuité* » [2034] 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 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* » [2035]. 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 matière [2036].

795 À 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.

2032. 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*, PUR, Rouen, 2000, p. 23-33 ; A. Ballot-Léna, « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », *LPA* 7 déc. 2007, nº 245, p. 5-16.

2033. En ce sens, C. Witz, « La prescription extinctive dans les instruments d'uniformisation du droit », *Revue Lamy. Droit des affaires*, 2009, nº 42, p. 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., p. 357-377.

2034. J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 342.

2035. Article L. 5422-5 du Code du travail.

2036. Voir sur ce point, M. Storck, « La prescription commerciale et la réforme du 17 juin 2008 », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, p. 37-41, spéc. p. 39-40.

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 recouvre [2037]. 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 pension [2038] ou encore la prescription biennale « *des indemnités 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* » [2039].

797 Il faut ajouter à ce tableau déjà largement impressionniste l'ensemble des dispositions spéciales régissant les créances publiques. En matière fiscale [2040], les délais de reprise peuvent courir, de manière variable, à compter du jour du fait générateur de l'impôt [2041], du jour où celui-ci est dû [2042] ou encore de son exigibilité [2043]. Dans le 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* » [2044]. 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

---

2037. Pour une étude détaillée, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 373-449.

2038. 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.-C. Plantey, *La Fonction publique*, LexisNexis, coll. Traité, Paris, 2012, 3e éd., 1186 p., spéc. p. 938.

2039. Article 17 de la loi du 29 décembre 1892 *relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics*, *JORF* du 30 déc. 1892, p. 6319.

2040. Voir sur ce point, C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2007, 500 p., spéc. p. 194-203.

2041. 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* ».

2042. 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* ».

2043. 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* ».

2044. Article L. 2123-4 du Code général de la propriété des personnes publiques.

d'intérêts sectoriels [2045], 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 dommage [2046], mais à partir de son fait générateur [2047]. À l'inverse, le principe général du droit dégagé par le Conseil d'État 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* » [2048] et non au jour du fait générateur du dommage.

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 départ

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* » [2049].

2045. 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, p. 193-206.

2046. Article 2226 du Code civil.

2047. Sur les inconvénients d'un tel point départ, voir *supra*, n° 515.

2048. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse Lonza-France*, préc.

2049. P. Jourdain, « La date de naissance des créances d'indemnisation », *LPA* 9 nov. 2004, n° 224, n° spécial, p. 49-55.

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* » [2050]. Par conséquent, il faut que le point du départ du délai de prescription soit fixé au jour où le dommage est observable. Ceci explique par exemple, qu'en matière de préjudice corporel, le délai de prescription commence à courir à « *compter de la date de la consolidation du dommage* » [2051]. 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 hospitalière [2052]. Le Conseil d'État a rappelé cette exigence dans un considérant de principe relatif aux créances résultant d'un préjudice évolutif causé par un ouvrage public. Selon le juge administratif, « *lorsque la responsabilité d'une personne publique est recherchée au titre d'un dommage causé à un tiers par un ouvrage public, les droits de créance invoqués par ce tiers en vue d'obtenir l'indemnisation de ses préjudices doivent être regardés comme acquis,* […] *à la date à laquelle la réalité et l'étendue de ces préjudices ont été entièrement révélées, ces préjudices étant connus et pouvant être exactement mesurés* ». Il poursuit en ajoutant que « *la créance indemnitaire relative à la réparation d'un préjudice présentant un caractère évolutif doit être rattaché à chacune des années au cours desquelles ce préjudice a été subi* » [2053].

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 publiques [2054]. 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* » [2055]. Cette décision interdit que la prescription ne

---

2050. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc.

2051. Article 2226 du Code civil.

2052. Voir CE 8 déc. 1965, *Placenti, Rec.*, p. 668 ; CE 10 nov. 1967, *Augosto, Rec.*, p. 422 ; CE 30 juin 1976, *Commune de Villard-Bonnot Isère, Rec. Tab.*, p. 815 ; CE 7 juill. 1997, *Papaseit, Rec. Tab.*, p. 753 ; CE 1er juin 2011, *Centre hospitalier Ariège-Couserans, Rec. Tab.*, p. 856 ; *AJDA* 2011. 1702 ; *JCP 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* ».

2053. CE 6 nov. 2013, *Dezeuze, Rec.*, p. 267 ; *AJDA* 2014. 641, note B. Camguilhem ; *JCPA*, 2014, 2029, note H. Pauliat.

2054. Sur cette question, voir J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 433-440.

2055. Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, *JORF* du 14 déc. 1985, p. 14574. ; *D.* 1986. 345, note F. Luchaire ; *JCP* 1986, I, 3237, note J. Dufau.

coure avant que l'obligation soit née [2056]. 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* » [2057] de cette disposition par le Conseil d'État, admettant que le point de départ du délai de prescription court à compter de la date à laquelle la notification aux intéressés de la cessation effective de l'occupation a eu lieu [2058], 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'événement 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 générateur [2059]. 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 reprise [2060]. Mais « *les délais de prescription abrégée courent à partir du 1er 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* » [2061]. 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'intéressé [2062]. De même, en matière de pension, la prescription court

---

2056. En sens, J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 406 ; N. Molfessis, *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1997, 602 p., spéc. p. 297.

2057. R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome II, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15e éd., 797 p., spéc. p. 630.

2058. CE 11 déc. 1985, *Le Roy*, *Rec*., p. 228 ; *AJDA* 1985. 751, obs. J.-C.

2059. Comme l'avait avancé G. Jèze, « Le fait générateur de l'impôt », *RDP* 1937. 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 », *RDP* 1943. 319-348.

2060. Par exemple, article L. 186 du Livre des procédures fiscales.

2061. C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, préc., p. 201.

2062. CE, ass., 12 avr. 1972, *Benasse*, *Rec*., p. 259 ; *D.* 1973. 228, concl. G. Braibant ; *AJDA* 1973. 35, note P. Delvolvé ; CE 13 févr. 2012, *ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Odermatt*, *Rec. Tab*., p. 820 ; *AJDA* 2012. 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, 7e éd., 895 p., spéc. p. 313.

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 cadres [2063].

804 À 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

805 Si la prescription atteint bien l'obligation, elle n'éteint que son exigibilité [2064]. Dans la plupart des hypothèses, la naissance du droit et son exigibilité sont concomitantes [2065]. 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'État 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* » [2066].

806 Bien que le droit de créance soit né, 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, il faut, la plupart du temps, que ces éléments constitutifs soient portés à la connaissance du créancier [2067]. Ceci explique par exemple que la créance résultant de l'application d'un acte administratif illégal ne court qu'à compter de la notification de celui-ci à son destinataire. Ce cas de figure se retrouve fréquemment en droit de la fonction

---

2063. Voir sur ce point A. Plantey et M.-C. Plantey, *La Fonction publique*, préc., p. 934-937.

2064. Voir *supra*, n° 189-193.

2065. 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.

2066. CE 22 mai 2013, *Vatin*, Req. n° 356276, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1078, obs. R. Pigaglio.

2067. Voir par exemple, CE 21 oct. 2013, *M. A.*, Req. n° 348249, inédit.

publique. Le Conseil d'État 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* » [2068].

808 Cette subjectivisation du point de départ de la prescription constitue désormais le droit commun en matière civile depuis la loi du 17 juin 2008 [2069]. L'article 2224 du Code civil consacre un point de départ « *subjectif* » [2070], « *glissant* » [2071], ou encore « *flottant* » [2072], 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 règle [2073]. En effet, la connaissance effective pose indéniablement des problèmes de preuves incombant au débiteur recherchant le bénéfice de la prescription [2074]. 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 départ [2075]. 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 droit du créancier [2076]. 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 Nancy a donné un exemple

---

2068. CE 13 févr. 2012, *ministre d'État, ministre de l'Écologie, 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 CE 8 avr. 2009, *C.N.R.S.*, Req. nº 308203, inédit ; *AJDA* 2009. 1390 ; CE 6 mars 2009, *Denis*, Req. nº 306409, inédit ; *AJDA* 2009. 1062 ; CE, sect., 6 nov. 2002, *Guisset*, *Rec.*, p. 376 ; CE 31 janv. 2000, *Gonon*, *Rec. Tab.*, p. 917 ; CE, sect., 16 déc. 1955, *Commune d'Orcières c/ Mermet*, *Rec.*, p. 593.

2069. Pour une critique, voir M. Mignot, « Réforme de la prescription : le point de départ du délai », *Defrénois* 2009. 38896.

2070. A.-M. Leroyer, « Réforme de la prescription civile », *RTD civ.* 2008. 563-571.

2071. 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.

2072. P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12e éd., 760 p., spéc. p. 700.

2073. Voir C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *JCP N* 2009. 1118, p. 24-46, spéc. p. 30.

2074. En ce sens, A. Ballot-Léna, « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », préc.

2075. P. Malinvaud et D. Fenouillet, *Droit des obligations*, préc., p. 700.

2076. Voir par exemple, Civ. 1re, 9 juill. 2009, *Bull. civ.* I, nº 172.

de cette objectivisation de l'appréciation de la connaissance du droit du créancier [2077]. 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 1er 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* ». En revanche, cette condition supplémentaire n'est pas obligatoire pour faire courir le délai. En effet, certaines prescriptions du droit de reprise courent en principe à compter du fait générateur de l'impôt [2078].

811 La nécessité de révélation de la créance à l'administration se retrouve à l'article L. 152-1 du Code de l'environnement. Il 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, dérogatoire au droit commun de la

---

2077. CAA Nancy, 13 oct. 2011, *Chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute-Marne*, Req. nº 10NC01919, inédit ; *AJFP* 2012. 124.

2078. Voir C. Bas, *Le fait générateur de l'impôt*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2007, 500 p., spéc. p. 194. Cette condition subjective n'est par exemple pas exigée pour faire démarrer le délai de six ans de l'article L. 186 du Livre des procédures fiscales, lequel « *court à partir de la date du fait qui a donné naissance à l'obligation fiscale du redevable et, non, contrairement à ce que soutient l'administration, à partir seulement de la date à laquelle l'omission ou l'insuffisance d'imposition a été révélée par la réclamation contentieuse du contribuable* » (CE, sect., 29 avr. 1987, *ministre du Budget c/ Ferrari*, *Rec.*, p. 160).

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* » [2079]. Dans l'arrêt *Alusuisse-Lonza France*, rendu le 8 juillet 2005 [2080], le Conseil d'État avait également opéré une déconnection 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 choix entre l'approche objective et subjective [2081]. 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 réalisation

---

2079. M.-P. Camproux-Duffrène, « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, p. 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 sept. 2013, 81 p., spéc. p. 34).

2080. CE, ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-Lonza-France*, *Rec.*, p. 311, concl. M. Guyomar ; *AJDA* 2005. 1829, chron. C. Landais et F. Lenica ; *LPA* 23 sept. 2005, nº 190, p. 5, note F. Braud et A. Moustardier ; *JCP A* 2006. 1014, note D. Korokoko ; *RFDA* 2005. 375, note B. Plessix ; *D.* 2005. 3077, note B. Quiriny ; *JCP* 2006. II. 10001, note F.-G. Trebulle.

2081. Sur ce point, voir J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 378-400.

des droits, favorisant un peu plus encore la sécurité juridique, soit ces causes sont appréciées souplement 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 partir de la fin du fait suspensif, mais seulement pour la durée qui lui restait à courir* » [2082]. Les mêmes faits pourront cependant produire un résultat sensiblement différent. Si l'événement 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 événements, 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 public [2083] comme en droit privé [2084].

815 Certaines causes de suspension sont générales mais demeurent d'application restreinte. Elles concernent en effet la survenance d'événements 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 temporaires [2085].

2082. Voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n° 357.

2083. 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.

2084. 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.

2085. Il en va par exemple ainsi après les guerres de 1870 (décret du 9 septembre 1870. À propos de son application à la déchéance quadriennale, voir par exemple CE 9 juill. 1875,

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 privatiste [2086], allant parfois jusqu'à proposer la suppression de ce mécanisme [2087], 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 asymétrique 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 praescritpio* [2088] 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* » [2089] et rapidement, les juridictions judiciaires se sont

---

Pinchon, *Rec*., p. 673) et de 1914-1918 (voir CE 15 juin 1923, *Romain*, *Rec*., p. 484 ; CE 8 févr. 1924, *Gillet c/ Min. Guerre*, *Rec*., p. 153 ; CE, sect., 28 déc. 1928, *Maridet*, *Rec*., p. 1366 ; CE 12 nov. 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, à la suite des évènements de mai 1968, la loi du 31 juillet 1968 a prorogé divers délais et a même relevé certaines forclusions (voir l'article 1er de la loi no 68-696 du 31 juillet 1968 *relative aux forclusions encourues du fait des événements de mai et juin 1968*, *JORF* du 2 août 1968, p. 7519).

De même, une longue période de grève peut entraîner la suspension des délais de prescription (voir l'article 1er de la loi no 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*, *JORF* du 28 déc. 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 janv. 1975* »).

2086. 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, p. 111-122, spéc. p. 114-118 ; P. Simler, « 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 », *JCP* 2013. 134, p. 237-240.

2087. A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc., p. 1803.

2088. Voir J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere non currit praescritpio* », *R.C.L.J.*, 1937, p. 155-194.

2089. J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, LGDJ, coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p., spéc. p. 1187.

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 maxime [2090]. 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 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 créancier [2091]. 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 important [2092]. Il incombera au créancier incapable mineur ou majeur de faire valoir ses droits par l'intermédiaire de son représentant légal.

2090. *Idem*, p. 1188.

2091. 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* ».

2092. E. Blessig Rapport nº 847 (2007/2008) présenté à l'Assemblée nationale, p. 47.

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 avait refusé de faire bénéficier le mineur ou le majeur incapable d'un tel assouplissement [2093]. 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 minorité [2094]. Alors que cet article 3 est « *sans conteste une des dispositions les plus favorables de la nouvelle loi* » [2095] – 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 mineur [2096] ou de pupille de la Nation dont le représentant légal est le préfet [2097] n'empêche pas l'administration d'opposer la prescription quadriennale.

821 Une seule décision du Conseil d'État s'est prononcée indirectement sur cette question. Dans un arrêt du 11 juillet 2008 [2098], 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

---

2093. CE 13 janv. 1888, *Arbinet*, *Rec.*, p. 28 ; CE 12 oct. 1960, *Commune Pertuis*, *AJDA* 1962. 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).

2094. CAA Bordeaux, 26 nov. 2009, *C.H.U. de Limoges c/ Royer*, Req. nº 08BX02914, inédit.

2095. M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969, p. 573-616, spéc. p. 581.

2096. CAA Paris, 8 avr. 1999, *Kouioumdjan*, Req. nº 97PA02587, inédit ; CAA Bordeaux, 26 nov. 2009, *C.H.U. Limoges c/ Royer*, préc. ; CAA Bordeaux, 8 févr. 2011, *Urcudoy*, Req. nº 10BX00531, inédit ; CAA Paris, 28 mars 2011, *Jabri*, Req. nº 09PA05313, inédit.

2097. TA Caen, 7 oct. 1980, *Leguillasse*, *Rec.*, p. 546.

2098. CE 11 juill. 2008, *Jean-Marie et autres*, *Rec.*, p. 815, *AJDA* 2008. 1411.

principe d'égalité devant 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* » [2099]. 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* » [2100]. 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* » [2101]. 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 fautive [2102].

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 Convention [2103]. Elle a ainsi censuré, en droit belge, l'absence de suspension d'une prescription commerciale spéciale en raison de la minorité des débiteurs.

2099. Décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *Mébarki*, *JORF* du 19 juin 2012, p. 10180 ; *AJDA* 2012. 1191, obs. S. Brondel. Pour l'application de cette décision voir CAA Paris, 27 nov. 2012, *Mébarki*, 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* ».

2100. S. Justine-Liéber, concl. sur CE 11 avr. 2012, *Mébarki*, inédites.

2101. F. Mélin-Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, PUAM, coll. Droit public positif, Paris, 1997, 397 p., spéc. p. 178.

2102. Sur ce point, voir D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, thèse dactyl., Lyon III 1971. 467 p., spéc. p. 330-331.

2103. Voir *supra*, n° 672-675 et n° 699-711.

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* » [2104].

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 représentant [2105]. 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, 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 judicaire, lui, appliquera l'article 2235 du Code civil pour mettre en œuvre la prescription décennale [2106]. 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 écloper, ou spolier, ou encore qui ont pu lui faire confiance en contractant avec elle* » [2107].

2104. Cour EDH 7 juill. 2009, *Stagno c/ Belgique*, Req. n° 1062/07, § 33.

2105. 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, p. 1-20, spéc. p. 17). Pour un résumé de ces critiques, voir A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 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., p. 39-40.

2106. Voir *supra*, n° 627-628.

2107. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n° 662.

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* » [2108], 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 fait [2109].

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 légalement représentés par leurs parents et les pupilles de l'État, 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 majeure [2110]. En premier lieu, le Conseil d'État 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 octroi [2111], y compris lorsque les circulaires fixant de telles conditions sont illégales [2112]. 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* » [2113]. 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*

2108. J. Carbonnier, « Notes sur la prescription extinctive », préc., p. 180.

2109. J. Carbonnier, « La règle *contra non valentem agere non currit praescritpio* », *RCLJ* 1937. 155-194, spéc. 164-182.

2110. 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.

2111. CAA Nancy, 28 nov. 1991, *Briend*, *Rec.*, p. 592.

2112. CE 20 mai 1994, *Gouelo*, *Rec.*, p. 251 ; CE 5 déc. 2005, *Tassius*, *Rec. Tab.*, p. 816.

2113. CE 16 nov. 1988, *ministre de l'Économie, des Finances et du Budget*, *Rec. Tab.*, p. 705.

l'ignorance légitime en la matière » [2114]. Dans le même esprit, le juge administratif refuse 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 liquidateur [2115]. Les conditions exigeantes demandées par le juge pour admettre l'ignorance légitime confirment, *a contrario*, son appréciation restrictive. Le Conseil a par exemple refusé que soit opposée la prescription quadriennale à une société demandant la réparation du préjudice résultant de l'illégalité de délibérations prise par une commune pour garantir un prêt contracté avec la société par un emprunteur insolvable. Pour parvenir à cette solution, il a relevé jugé que « *compte tenu, d'une part, de la nature de l'illégalité, tenant au défaut d'information du conseil municipal, qui se trouve à l'origine de la nullité de cet engagement, d'autre part, du comportement de la commune de Pernes-Artois, qui n'a pas remise en cause* [son engagement] *pendant ses cinq premières années d'exécution et, enfin, de la circonstance que la société n'a pas été mise en cause dans l'instance ni rendu destinataire du jugement, cette société doit être regardée comme ayant légitimement ignoré l'existence de sa créance au titre de la responsabilité quasi délictuelle de la commune* » [2116].

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'État 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 créance [2117]. La solution est identique en matière de prescription des pensions civiles et militaires [2118]. 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'administration [2119]ou à la délivrance d'informations erronées [2120].

2114. J. Moreau, « Les quarante ans de la prescription quadriennale (présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *JCP A* 2009, p. 15-20, p. 17.

2115. CE 1er oct. 2013, *M. B. c/ Commune de Nice*, Req. nº 356161, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1947, obs. J.-M. Pastor.

2116. CE 19 nov. 2013, *Société Credemlux International*, Req. nº 352615, *Rec.*, p. 288 ; *AJCT* 2014. 166, obs. O. Didriche ; *AJDA* 2014. 2008, note C. Vautrot-Schwarz.

2117. CE 31 juill. 2009, *Société Ulysse S.A.S.*, *Rec.*, p. 328.

2118. CE 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Économie*, Req. nº 258003, inédit.

2119. 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 (CE 18 févr. 1994, *M. Georges X.*, Req. nº 87726). Voir également CAA Lyon, 20 oct. 2009, *Bauny*, Req. nº 07LY00592, inédit ; *AJDA* 2010. 223.

2120. 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 CE 27 juin 2005, *Rougier*, *Rec. Tab.*, p. 815.

830 Sur ce point, les conditions exigeantes du juge administratif ne divergent pas de celles imposées par la juridiction 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* » [2121] et surtout avoir mis le créancier dans « *l'impossibilité absolue* » [2122] 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 judiciaire [2123]. 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 santé [2124] ou l'amnésie du créancier [2125].

832 À 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.

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'État, dans un arrêt *Vatin* du 22 mai 2013 [2126], a fait appel à la même méthode que celle retenue par son homologue judicaire, à savoir à une interprétation particulièrement souple de l'ancien article 2251 du Code civil. La Haute juridiction a confirmé la position retenue par la cour administrative d'appel de Douai [2127] 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'État, dans sa décision *Vatin* du 12 mars 2010 [2128], avait considéré que les trop-perçus de traitement se prescrivaient,

---

2121. Com. 13 avr. 1999, *Bull. civ.* IV, nº 89.

2122. La jurisprudence est constante sur ce point, quelle que soit la matière concernée. Voir par exemple, en droit de la sécurité sociale, Civ. 2e, 5 juin 2008, *Bull. civ.* II, nº 131 ; en droit des assurances, Civ. 2e, 12 juill. 2007, *Bull. civ.* II, nº 208.

2123. Sur ce point, J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, préc., p. 1190-1192.

2124. CE 8 juin 2010, *Sai*, Req. nº 316234, inédit.

2125. TA Rennes, 4 nov. 2004, *Breton*, Req. nº 004178 011798, inédit ; *AJDA* 2005. 286.

2126. CE 22 mai 2013, *Vatin*, Req. nº 356276, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1078, obs. R. Pigaglio.

2127. CAA Douai, 29 nov. 2011, *Vatin*, *JCP A* 2012. 2060, concl. V. Marjanovic.

2128. CE 12 mars 2010, *Vatin*, *Rec. Tab.*, p. 822 ; *BJCL* 2010, nº 5, p. 381, concl. E. Geffray ; *AJDA* 2010. 526, obs. E. Royer. Voir *supra*, nº 247.

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 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'État 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-fondé [2129]. 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'État. Celui-ci avait initialement jugé que l'obtention de ce sursis interrompait la prescription [2130] avant de revenir sur sa position et de lui accorder un simple effet suspensif [2131]. 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 contestées [2132].

836 Le juge comme le législateur, veillent donc à ce que l'administration puisse poursuivre efficacement le recouvrement de ses créances. À 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 règlement 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* » [2133]. 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*

2129. Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 339 p., spéc. p. 293-298.

2130. CE 28 juin 1989, *Campo*, Req. nº 61483 ; *Dr. fisc.* 1990, nº 52, comm. 2462, concl. O. Fouquet.

2131. CE, sect., Fin., avis, 30 avr. 1996 ; *RJF* 10/96, nº 1229. Voir aussi CE 29 janv. 2003, *Bergerault*, *Rec. Tab.*, p. 741 ; *Dr. fisc.* 2003, nº 18-19, comm. 365, concl. L. Vallée ; CE 6 nov. 2006, *Quach Thaï Hoa*, Req. nº 262821, inédit ; *RJF* 1/07, nº 78.

2132. CE 26 mars 2004, *Société Fauba France*, Req. nº 252128, inédit ; *RJF* 6/04, nº 643.

2133. 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, p. 585-629, spéc. p. 587.

l'épaisseur d'un fil de soie » [2134]. 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 suppose pas toujours l'intervention d'un tiers* » [2135]. Ces techniques sont désormais prévues par le Code civil comme des causes générales de suspension de la prescription. À 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. La loi du 17 juin 2008 a intégré une disposition prévoyant les conséquences de leur mise en œuvre sur la prescription [2136]. 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 2008 [2137]. Cette dernière impose aux États 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. À l'inverse, il n'a pas semblé opportun au législateur d'en tirer les mêmes conséquences extensives en droit public.

840 L'ordonnance du 16 novembre 2011 [2138] transposant la directive du 21 mai 2008, a modifié la loi du 31 décembre 1968 pour y insérer un nouvel article 2-1,

---

2134. *Idem*, p. 590.

2135. *Ibidem*.

2136. 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 », *JCP E* 2008. 1938, p. 21-24.

2137. Directive nº 2008/52/CE du 21 mai 2008 *sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, JOUE* du 28 mai 2008, p. 136.

2138. Article 3, ordonnance nº 2011-1540 du 16 novembre 2011, *portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains*

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* » [2139], 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 renvoie qu'aux modes de règlements conventionnels [2140].

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 durées 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 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 borné à une simple transposition de la directive communautaire en limitant l'effet suspensif de prescription aux seules médiations résultant de litiges transfrontaliers en

---

aspects de la médiation en matière civile et commerciale, JORF du 17 nov. 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,* LGDJ, Paris, 2013, p. 191-197.

2139. 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, p. 327-334, spéc. p. 330.

2140. 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, p. 25-50, spéc. p. 46.

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 À 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'indemnisation [2141]. 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 prescription [2142]. Le Code des marchés publics organise ainsi des procédures de conciliation, même si le terme n'est pas expressément utilisé [2143]. 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

---

2141. Sur ce point, voir D. Truchet, *Droit de la santé publique*, Dalloz, coll. Mémentos, Paris, 2013, 8e éd., 628 p., p. 238-240.

2142. Sur ce point, E. Landros-Fournalès, « La prescription des actions en responsabilité des établissements publics de santé depuis la loi du 4 mars 2002 », *RDP* 2003. 831-859., spéc. 854-855.

2143. Voir Y. Gaudemet, « Le précontentieux : le règlement non juridictionnel des conflits dans les marchés publics », *AJDA* 1994. 84-90.

prescription, elle constitue ici une cause d'interruption [2144]. 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.

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 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'État confirme cette lecture. La Haute juridiction a refusé de suspendre la prescription quadriennale à la suite d'une transaction [2145] conclue après la réussite d'une conciliation conventionnelle, en considérant, contrairement à la cour administrative d'appel de Paris [2146], 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 sociale [2147]. 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 quadriennale [2148].

2144. Article 127, alinéa 3, du Code des marchés publics : « *La saisine d'un comité consultatif de règlement amiable interrompt le cours des différentes prescriptions* ».

2145. 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, grav*[ant] *l'accord dans le marbre conventionnel* » (P. Yolka, « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs », préc., p. 590).

2146. CAA Paris, 11 mai 2009, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, Req. n° 04PA01115, inédit ; *AJDA* 2009. 1568.

2147. CE 24 avr. 2012, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, *Rec. Tab.*, p. 993 ; *AJDA* 2012. 917, obs. C. Biget.

2148. CE 19 mars 1969, *Administration générale des Assistances publiques à Paris et Caisse primaire centrale de sécurité sociale de la région parisienne*, *Rec.*, p. 165 ; *RDP* 1970. 151, obs. M. Waline ; CE 6 févr. 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*

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 abstenue 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. À tout le moins, en l'absence d'intervention législative, le juge administratif continuant à utiliser le Code civil après 2008, les dispositions civiles permettraient de combler les lacunes des textes spéciaux [2149].

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'événements faisant cesser temporairement la situation de fait contraire au droit. Autrement dit, le cours du délai est

---

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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p., spéc. p. 335-337.

2149. En ce sens, voir R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, Dalloz, coll. Praxis, Paris, 2012, 5e éd., 1288 p., p. 235.

interrompu en raison de la révélation de l'existence d'une obligation litigieuse. Le délai déjà écoulé sera complètement 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 créances 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

créance [2150]. 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 pécuniaires [2151]. 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* » [2152]. 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 exécutoire [2153]. Dans toutes ces hypothèses, la saisine du juge entraîne l'interruption de la prescription. Excepté le cas d'une créance entre deux personnes publiques, les règles de cette interruption sont gouvernées par celles du Code civil [2154]. En dehors de ces cas figure, l'émission d'un titre exécutoire est obligatoire. À l'occasion de l'élaboration de cet acte, l'administration dispose déjà de plusieurs moyens pour interrompre le délai de prescription [2155].

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,

---

2150. CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, *Rec*., p. 583 ; *S*. 1915. III. 39, note M. Hauriou. Voir spécifiquement en matière pécuniaire, CE 18 mai 1984, *Laulaney* ; *Dr. adm*. 1984, n° 6, comm. 267 ; CE 27 oct. 2010, *Georges*, *Rec*., p. 423.

2151. CE, sect., 5 nov. 1982, *Société Propétrol*, *Rec*., p. 380 ; *AJDA* 1983. 259, concl. D. Labetoulle.

2152. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13e éd., 1540 p., spéc. p. 394.

2153. CE 11 mai 2009, *Ville de Toulouse*, *Rec*., p. 190 ; *BJCL* 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'État, faute de pouvoir contraindre ce dernier* » ; CE 31 mai 2010, *Communauté d'agglomération de Vichy-Val d'Allier*, *Rec*., p. 173 ; *AJDA* 2010. 1117, obs. S. Brondel.

2154. 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* ».

2155. Article 98 de la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992, *Loi de finances rectificative pour 1992*, *JORF* du 4 janv. 1993, p. 176 : « *Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'État, 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.

le Conseil d'État leur avait dénié la nature d'acte administratif susceptible de recours, avant d'opérer un revirement de jurisprudence dans l'arrêt de 1957 *de Franqueville* [2156]. Bien que décisoires, les ordres de versement et de reversement n'en devenaient pas pour autant exécutoires [2157], 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* » [2158]. 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 exécutoire [2159]. Ils produisent désormais l'effet interruptif spécifique conféré aux titres exécutoires [2160].

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 d'application est cependant plus limité. Ils ne concernent en effet que les seules créances de l'État 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 public [2161]. Avant d'émettre l'arrêté de débet, exécutoire par provision [2162], l'ordonnateur établit un ordre de versement qui entraîne l'interruption de la prescription [2163].

858 Deux autres catégories de titres exécutoires concernent les créances fiscales. Ces actes sont émis au terme d'une procédure d'établissement de l'imposition variable selon la nature de celle-ci [2164]. 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 – en raison par exemple du caractère erroné des informations fournies par le contribuable dans sa déclaration de revenus – 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

---

2156. CE, sect., 11 janv. 1957, *de Franqueville*, *Rec*., p. 26 ; *D.* 1957. 93, concl. F. Gazier.

2157. Sur ce point, voir P.-L. Frier, « L'ordre de recette, acte charnière », *RFDA* 1987. 131-147 et 315-330.

2158. CE, sect., 13 déc. 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, *Rec*., p. 1186.

2159. Voir l'article L. 252 A du Livre des procdures 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 nº 92-1396 du 29 décembre 1992 », *AJDA* 1992. chron. 357 ; S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2001, 538 p., spéc. p. 371-377 et p. 386-399.

2160. Voir *infra*, nº 856-860.

2161. Article 112 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

2162. Article 122 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, préc., p. 377-386.

2163. CE 28 déc. 2012, *Cazaubon*, *Rec. Tab*., p. 667 ; *AJDA* 2013. 777.

2164. Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 219.

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 cause [2165]. Or, « *l'appréciation de cette cause d'interruption largement comprise par la jurisprudence confère à l'administration une grande latitude d'action* » [2166] 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 sorte des interruptions dilatoires, à tout le moins conservatoires [2167]. 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 fiscale [2168].

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 public [2169]. De ce point de vue, le titre exécutoire est matériellement plus proche d'un acte juridictionnel [2170] 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 juridictionnel [2171], quel que soit le délai de prescription de l'obligation constatée par voie exécutoire. Cette solution, maladroitement [2172]

2165. Article L. 189 du Livre des procédures fiscales. Voir CE 27 févr. 1985, nº 92483, *RJF* 4/85, nº 283.

2166. J.-J. Bienvenu et T. Lambert, *Droit fiscal*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2010, 4e éd., 470 p., spéc. p. 50-51.

2167. *Ibidem*.

2168. Voir par exemple, CE 26 oct. 2001, *Société Darty*, *Rec*., p. 511.

2169. Voir *supra*, nº 639-642.

2170. 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, p. 4-29.

2171. Civ. 23 juill. 1934, *D.* 1934. 457.

2172. Voir la critique de A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 344.

dénommée « *interversion des prescriptions* » [2173], a été conservée par le législateur lors de la réforme du printemps 2008 bien que le délai de prescription ait été ramené à dix ans [2174]. 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* » [2175]. En se substituant à l'action en justice, le titre exécutoire 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 créance [2176].

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* » [2177]. 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 elles 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'État 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'État, 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* » [2178]. Cette décision a pu faire l'objet

---

2173. Voir R. Libchaber, « Le point sur l'interversion des prescriptions en cas de condamnation en justice », *D.* 2006. 254-259 ; A. Viandier, « Les modes d'interversion des prescriptions libératoires », *JCP* 1978. I. 2885 ; R. Meurisse, « La prescription d'une condamnation résultant du jugement », *JCP* 1961. I. 1665.

2174. Voir E. Agostini, « Interversion des prescriptions et réforme de la prescription », *D.* 2010. 2465-2467.

2175. Article 3-1 de la loi nº 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution, JORF* du 14 juill. 1991, p. 9228.

2176. Voir P. Jourdain, « La date de naissance des créances d'indemnisation », *LPA* 9 nov. 2004, nº 224, nº spécial, p. 49-55.

2177. CE 19 déc. 2008, *SARL Gallois Électricité industrielle*, Req. n° 284064.

2178. CE, sect., 13 déc. 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 CE 23 janv. 1953, *O.P.H.L.M. de Paris, Rec.*, p. 33.

de critiques [2179] 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 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 délai [2180].

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 [2181] dans un délai le plus souvent quadriennal ou, plus exceptionnellement trentenaire, interrompu par tout acte d'exécution forcée pris contre le débiteur [2182]. 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 utiliser de ces causes interruptives du droit privé [2183]. Il faut alors se référer à l'article 2244 du Code civil selon lequel sont interruptifs « *les actes d'exécution forcées* », 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 financier [2184].

2179. Voir D. Galati, « Le recouvrement des créances non fiscales et non domaniales des personnes publiques », *RFFP* 2000, nº 70, p. 121-131, spéc. p. 122-123.

2180. CE 30 mars 1962, *ministre des Finances c/ Cie l'Urbaine et la Seine et la ville de Bordeaux*, *Rec.*, p. 235.

2181. L'article 28 du décret nº 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* ».

2182. Voir, par exemple, l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales.

2183. Voir *supra*, nº 657-658.

2184. Article 28 du décret nº 2012-1246 du 7 novembre 2012, préc.

862 Depuis l'unification des procédures de recouvrement [2185], le choix de recourir aux poursuites prévues par les voies d'exécution privées impose au comptable d'entamer la procédure par une mise en demeure provoquant l'interruption de la prescription [2186]. 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 rappel [2187]. 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* » [2188]. 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 1991 [2189] et désormais codifiées dans le Code des procédures civiles d'exécution [2190]. 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 fiscales [2191]. À 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.* » [2192]. Leur efficacité réside dans le fait qu'ils sont notifiés directement au tiers, sans recours préalable à un juge ou à un

---

2185. Unification opérée à la suite de 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 nº 2010-1658 *de finances rectificative du 29 décembre 2010*, *JORF* du 30 déc. 2010, p. 23127, le décret nº 2011-1303 du 14 octobre 2011 *portant modification de certaines dispositions relatives aux procédures de recouvrement mises en œuvre par la direction générale des finances publiques*, *JORF* du 15 oct. 2011, p. 17415, et le décret nº 2011-2036 du 29 décembre 2011 *pris en application de l'article 55 de la loi nº 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et relatif aux modalités de recouvrement des produits locaux*, *JORF* du 30 déc. 2011, p. 22857.

2186. Article L. 257-0 A, alinéa 3, du Livre des procédures fiscales.

2187. 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, nº 79.

2188. « Commandement », in G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2011, 9e éd., 1095 p., spéc. p. 194.

2189. Loi nº 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, *JORF* du 14 juill. 1991, p. 9228.

2190. Ordonnance nº 2011-1895 du 19 décembre 2011 *relative à la partie législative du Code des procédures civiles d'exécution*, *JORF* du 20 déc. 2011, p. 21464.

2191. Article L. 262 du Livre des procédures fiscales.

2192. A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », préc., nº 90.

huissier, ni mise en demeure, et cette émission suffit à interrompre la prescription de l'action en recouvrement [2193]. Mais, afin de renforcer les droits du débiteur, le Conseil d'État 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* » [2194]. 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 elles [2195]. 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 [2196].

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 édiction nécessite de respecter légalité administrative, 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 prescription. Il pourra aussi bien contester les actes préalables à l'émission du titre exécutoire, le titre lui-même, et les actes de poursuites.

2193. Voir par exemple, CE 6 juin 2007, *Pierre A.*, Req. nº 282631, inédit.

2194. Voir par exemple, CE 30 déc. 2011, *M. A.*, Req. nº 311391.

2195. R. Drago, « L'État créancier », *RSLF* 1952. 76-112.

2196. Voir par exemple, C. comptes, 14 oct. 2008, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, *Rec. C. comptes*, p. 54 : « *S'agissant d'un créance sur un débiteur public, le comptable ne peut, de par l'insaisissabilité des biens de ce débiteur, exercer des poursuites ; mais qu'il n'est pas pas pour autant dispensé d'agir contre lui et qu'il lui appartient de faire les diligences adéquates, complètes et rapides pour parvenir au recouvrement de la créance qu'il a prise en charge et, à tout le moins, de veiller à l'interruption de la prescription ; qu'en l'espèce, il aurait dû, soit demander au préfet du département de recourir à la procédure du mandatement d'office, soit saisir la C.R.C. d'une demande d'inscription d'office des crédits nécessaires à l'acquittement de la créance, au budget du département* ».

867 En matière de créances ordinaires, l'annulation contentieuse d'un ordre de versement antérieur à un arrêté de débets « *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* » [2197]. 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 rectification, fondée notamment sur l'exigence de motivation [2198], provoque son annulation et l'anéantissement rétroactif de l'interruption de la prescription [2199]. Cependant et contrairement aux ordres de versement, la proposition de rectification est un acte insusceptible de recours [2200]. Le contribuable devra attendre l'émission du titre exécutoire pour arguer, au soutien de son annulation, de l'irrégularité de la proposition de rectification. 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 interrompue [2201]. 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 2011 [2202] par lequel l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État est revenue sur les conséquences d'un vice de légalité externe fondé sur la forme ou la procédure de l'acte administratif [2203]. 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 « *une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie* ». Le Conseil d'État procède de ce fait à une atténuation d'un formalisme considéré comme trop rigoriste par certains auteurs [2204].

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

---

2197. CE 28 déc. 2012, *Cazaubon*, *Rec. Tab.*, p. 667 ; *AJDA* 2013. 777.

2198. Article L. 57 du Livre des procédures fiscales. Voir par exemple, CE 10 déc. 2010, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Société O.L.A.M.*, *Rec. Tab.*, p. 714.

2199. CE, sect., 8 févr. 1991, *Lemonnier*, *Rec.*, p. 44.

2200. 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, p. 681-689.

2201. En ce sens, C. Landais, concl. sur CE, sect., 6 juill. 2012, *Labachiche*, *RFDA* 2012. 922.

2202. CE, ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, *Rec.*, p. 649 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., no 118.

2203. Ce qui avait incité le rapporteur à proposer au Conseil d'État de ne pas soulever la question de prescription et de résoudre l'affaire par la voie d'un moyen inopérant.

2204. 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, p. 479-488.

exécutoire en matière fiscale [2205]. 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 garantie [2206]. 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* » [2207]. 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 accordées à l'administré [2208], comme 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 nullité [2209]. 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.

2205. CE, sect., 16 avr. 2012, *Meyer*, *Rec*., p. 149 ; *JCP* 2012. 687, note M. Collet ; *Dr. fisc*. n° 27, 2012, comm. 366, concl. D. Hedary et note O. Fouquet.

2206. D. Hedary, concl. sur CE, sect., 16 avr. 2012, *Meyer*, préc.

2207. M. Collet, note sous CE, sect., 16 avr. 2012, *Meyer*, préc.

2208. Sur ce point, voir X. Domino et A. Bretonneau, « Jurisprudence *Danthony* : bilan après 18 mois », *AJDA* 2013. 1733-1737.

2209. Par exemple, CE 15 juin 2001, *Courbois*, Req. n° 210315, inédit.

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* ». À 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 débiteur [2210]. On retrouve la même attitude vigilante 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 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'État 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* » [2211].

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*

2210. CE, sect., 12 nov. 1937, *Candille*, *Rec.*, p. 925.

2211. CE 17 mai 2013, *M. B.*, 17 mai 2013, Req. nº 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 CE 9 févr. 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 CE 26 juill. 2007, *Société Agostini N. et Compagnie*, *Rec. Tab.*, p. 782 ; CE 21 déc. 2007, *Genin*, *Rec. Tab.*, p. 785.

le redevable se réfère clairement à une créance définie par sa nature, son montant et l'identité du créancier » [2212]. 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 2010 [2213], le juge continuera certainement 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 locales [2214].

875 Les différentes prérogatives dont dispose l'administration pour établir sa créance et, le cas échéant, pour en poursuivre le recouvrement forcé, influent immanquablement 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 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 À 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

---

2212. CE 7 sept. 2009, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Babliotte*, *Rec. Tab.*, p. 698 ; *RJF* 12/09, n° 1162 ; CE 23 juill. 2010, *M. A.*, Req. n° 311857, inédit.

2213. Voir l'article 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 *loi de finances rectificative pour 2010*, *JORF* du 30 déc. 2010, p. 23127.

2214. 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* ».

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* » [2215].

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 succincte [2216] 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* » [2217].

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'urgence [2218], désormais référé-constat, ou le référé provision [2219] 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'État* » [2220].

881 En revanche, l'auteur du recours importe peu, la loi précisant que le recours est interruptif « *quel que soit l'auteur* » [2221]. 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 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*

2215. Article 2241 du Code civil.

2216. Pour une étude détaillée, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 502-540.

2217. M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969. 573-616, spéc. 582.

2218. CE 8 déc. 2005, *Société Sogéa*, *Rec. Tab.*, p. 434.

2219. CE, sect., 25 juin 2004, *Société Philippe Filippini*, *Rec.*, p. 271.

2220. CAA Paris, 27 nov. 2012, *Willis*., Req. nº 11PA00837, inédit ; *AJDA* 2013. 269.

2221. 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 janv. 1831, le recours devant le Conseil d'État interrompait le cours de la déchéance. Si le juge administratif avait adapté la formule à la réforme du contentieux de 1953 instaurant les tribunaux administratif, il imposait que le recours soit formé par le créancier. Voir par exemple, CE 23 nov. 1979, *Société civile « Fréjus-Croisette »*, Req. nº 00215, inédit.

facilitée » [2222]. 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'État est parfois amené à déduire d'une même faute, et plus particulièrement de l'édiction 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 pouvoir [2223] exercé par un agent public se trouvant dans une situation comparable [2224].

882 La difficulté est accrue lorsque la réalisation du dommage résulte de la participation de deux personnes indépendantes 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 hospitalier [2225].

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 déclaration de jugement commun [2226]. 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'État juge donc que l'appel en déclaration de jugement commun d'une collectivité publique devant

---

2222. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 333.

2223. Recours dont le caractère interruptif a été clairement affirmé par la loi nº 62-610 du 30 mai 1962 *portant adjonction d'un article 9 bis et modification de l'article 10 de la loi du 29 janv. 1831, JORF* du 31 mai 1962, p. 5283 ; *AJDA* 1962. 348, note J. Théry ; *Dr. ouvrier* 1962. 149, note J. Kahn.

2224. CE 20 mai 1994, *Gouelo*, *Rec.*, p. 251.

2225. CE 11 juill. 2012, *Macke*, *Rec. Tab.*, p. 670.

2226. 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 CE, sect., 26 janv. 1996, *Caisse primaire d'assurance maladie du Havre*, *Rec.*, p. 17 ; *RFDA* 1996. 501, concl. V. Pécresse.

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 privée [2227].

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 prescription dès lors qu'elle ne soulève pas le caractère litigieux de la créance d'indemnité résultant de la commission de l'infraction [2228], la plainte avec constitution de partie civile dirigée contre une personne publique l'interrompt. Puis, revenant sur une jurisprudence constante [2229], le juge est allé encore plus loin en reconnaissant que la plainte contre X., qui par définition n'est dirigée contre personne en particulier, interrompt également le délai [2230], alignant ainsi sa position sur celle de la Cour de cassation [2231]. En revanche, n'interrompt pas la prescription « *l'engagement de l'action publique ni l'exercice par le condamné ou par le ministère public des voies de recours contre les décisions auxquelles cette action donne lieu en première instance et en appel* » [2232]. Cette jurisprudence, globalement 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* ».

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 créance [2233]. 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'instance [2234], le juge administratif a décidé de l'inverse concernant

---

2227. CE 27 avr. 2009, *Dessignet*, *Rec. Tab.*, p. 682 ; *AJDA* 2009. 1333.

2228. Voir par exemple, TA Cergy-Pointoise, 8 déc. 2011, *Raphanel* ; *AJDA* 2012. 712, concl. C. Housset ; CAA Nantes, 13 mai 2004, *Cousin c/ Centre hospitalier de Coutances*, Req. nº 01NT01892 ; *AJDA* 2005. 1414.

2229. CE, sect., 24 juin 1977, *Commune de Férel*, *Rec.*, p. 291 ; CE 10 oct. 2005, *Haudry*, *Rec. Tab.*, p. 816.

2230. CE, sect., 27 oct. 2006, *Département du Morbihan*, *Rec.*, p. 437, concl. E. Prada-Bordenave ; *AJDA* 2006. 2389, chron. C. Landais et F. Lenica ; CAA Lyon, 7 juill. 2011, *Société Urbalpes*, Req. nº 10LY00108, inédit ; *AJDA* 2011. 2087. Voir aussi, CE 11 avr. 2008, *Chatelin*, *Rec. Tab.*, p. 659 ; *AJDA* 2008. 781, obs. C. Faivre.

2231. Voir F. Dieu, « L'interruption de la prescription des dettes des collectivités publiques : une évolution favorable aux créanciers », *RFDA* 2007. 835-841, spéc. p. 839

2232. CE 17 mars 2014, *Consorts C. c/ Département de Loire-Atlantique*, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2014. 657 ; *JCP A* 2014, act. 290, obs. M. Touzeil-Divina.

2233. 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, CE 26 mai 2010, *Birien*, *Rec. Tab.*, p. 710 ; *AJDA* 2010. 1061.

2234. 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* ».

la prescription quadriennale [2235]. 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* » [2236]. 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 privé [2237]. 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.

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 celui existant en 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 État, 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 quadriennale [2238]. 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* » [2239], formalisant les conditions et l'effet de cette demande en paiement. L'article 2, alinéa 1er, érige en cause d'interruption « *toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un*

2235. CE 11 janv. 1956, *Salesnes*, *Rec. Tab.*, p. 646 ; CE 21 juill. 1970, *Genin*, *Rec.*, p. 512, concl. S. Grévisse.

2236. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 333.

2237. En ce sens, J. Ghestin, M. Billau et G. Loiseau, *Traité de droit civil. Régime des créances et des dettes*, préc., p. 1216.

2238. Voir H. Henry, *La déchéance quadriennale*, préc., p. 165-180.

2239. M. Dran, « Le nouveau régime de la déchéance quadriennale », *RSF* 1969. 573-616, spéc. 582.

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 » [2240]. 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 prescription [2241]. Elle doit aussi remplir des conditions de fond. Comme pour la demande en justice, elle doit porter sur le fait générateur [2242], 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 ainsi qu'une simple intention de poursuivre le recouvrement de la créance n'interrompt pas la prescription [2243]. 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'administration [2244].

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 militaires [2245] sont interrompues par une demande de liquidation ou de révision de la pension [2246]. La formulation est donc moins large que celle retenue 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 de liquidation ou de révision. Constituent ainsi de tels actes, les demandes de décristallisation des pensions à la suite de la déclaration de non-conformité à la Convention européenne des droits de l'Homme [2247],

---

2240. Pour une analyse détaillée, voir E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., nº 464-501.

2241. 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 CE 7 mai 2008, *Paoletti*, *Rec. Tab.*, p. 852 ; *AJDA* 2008. 1678.

2242. 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'État, la créance d'indemnité nait 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 CE 23 sept. 2013, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* c/ *B.*, Req. nº 351782, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1890, obs. C. Biget.

2243. Par exemple, CAA Marseille, 26 juin 2003, *Compagnie générale de stationnement c/ Commune de Toulon*, *Rec. Tab.*, p. 863 ; *AJDA* 2003. 2040, note J.-D. Dreyfus.

2244. En ce sens, G. Dupuis, *Les privilèges de l'administration*, thèse dactyl., Paris, 1962, 649 p., spéc. p. 271.

2245. Voir *supra*, nº 602-606.

2246. CAA Paris, 29 janv. 1998, *Rajemison*, *Rec. Tab.*, p. 836 ; CE 28 nov. 2011, *Gilbert A.*, Req. nº 348164, inédit.

2247. En application de la jurisprudence *Diop* (CE, ass., 30 nov. 2001, *ministre de la Défense c/ Diop*, *Rec.*, p. 605 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., nº 106), voir CE 4 mars 2009, *Zaheg*, *Rec.*, p. 74 ; CE 9 juill. 2009, *ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, c/ Bouzerda*, *Rec. Tab.*, p. 861.

au droit de l'Union européenne [2248] ou à la Constitution [2249] 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.

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 vu [2250], 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 dolosives [2251]. Elle a également pu fonder certains cas de reconnaissance de dette par l'administration [2252]. 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* ».

2248. En application de la jurisprudence *Griesmar* (CE 29 juill. 2002, *Griesmar*, *Rec.*, p. 284), voir CE 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Économie*, préc.

2249. En application de la jurisprudence *Khedidja* (décision n° 2010-01 QPC du 28 mai 2010, *Khedidja et Mokhtar*, *JORF* du 29 mai 2010, p. 9730), voir CE 20 juin 2012, *Ouarie* ; *Rec. Tab.*, p. 965 ; *JCP A* 2012, act. 457, obs. C.-A. D.

2250. Voir *supra*, n° 872.

2251. Voir A. Heurté, « Le fait de l'administration dans la déchéance quadriennale », *AJDA* 1959. 148-153.

2252. CE 14 janv. 1973, *Commune de Pastricciola Corse*, *Rec.*, p. 132.

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 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 prescription [2253]. La prise de position doit cependant être avérée de manière certaine [2254] et surtout porter sur la créance [2255].

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 dette [2256] 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 originalité du régime de la prescription participe à la bonne gestion des finances publiques, 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,

---

2253. 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 CE 24 juill. 2009, *C.H.U. de Caen*, *Rec. Tab.*, p. 814.

2254. CE 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* ».

2255. Voir, pour des exemples négatifs, CE 2 oct. 2002, *Asparre*, *Rec.*, p. 322 ; *AJDA* 2002. 1401, note S. Nicinski ; CE 5 oct. 2005, *Coquille*, Req. nº 261474 ; *JCP A* 2006. 1028, note J. Moreau.

2256. Par exemple, Civ. 1re, 3 mars 1998, *Compagnie Aig Europe*, *Bull. civ.* I, nº 94.

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, eu égard au 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 factuel 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 obligataires de l'administration.

A. L'apparition d'un délai butoir en droit privé

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 innovation [2257] vise principalement à limiter « *l'insécurité juridique résultant du point de départ glissant dans le nouveau droit français de la prescription* » [2258]. Ce nouveau délai garantit ainsi que l'objectif de réduction des durées des délais,

---

2257. 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. 1450-1457. La jurisprudence judicaire 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. 2512-2521, spéc. p. 2520.

2258. C. Brenner et H. Lécuyer, « La réforme de la prescription », *JCP N* 2009. 118, p. 24-46, spéc. p. 44.

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, finissant 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 européens [2259]. Ils disposaient de deux méthodes. La première consiste à faire coexister deux délais différents qui se superposent ou s'enchâssent. 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* » [2260], 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* » [2261]. Il constitue ainsi un délai de même 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 commun [2262].

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

---

2259. R. Winteng, « La mise en œuvre de la technique du double délai de prescription extinctive », *RDC* 2007. 907-915.

2260. 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, nº 56-57, p. 2-10.

2261. M. Mignot, « Prescription extinctive – Délai », *Jcl. Code civil*, 2009, nº 36.

2262. 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. 2512-2521 ; spéc. p. 2521. *Contra* M. Bandrac, « La nouvelle nature juridique de la prescription extinctive », *RDC* 2008. 1413-1431.

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 santé [2263].

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 justice [2264] ou encore de celle provoquée par l'émission d'un acte d'exécution forcée [2265]. *A contrario*, l'interruption résultant de la reconnaissance de dette du débiteur ne sera pas prise 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* » [2266]. 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'opportunité d'un délai 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*

2263. 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* ».

2264. Article 2241, alinéa 1er, du Code civil.

2265. Article 2244 du Code civil.

2266. M. Mignot, « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », préc.

réparées par l'administration des impôts jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision qui a clos l'instance » [2267]. 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* » [2268].

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 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. En outre, le maintien d'une durée de prescription supérieure à vingt ans 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 2008 [2269].

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 paraissent toujours 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* » [2270]. 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

---

2267. Sur les conditions d'application de cette disposition, voir CE Plén., 23 déc. 2013, *Patenotre*, *Rec*., p. 335, Req. nº 350967 ; *Dr. fisc*. 2014, nº 3, act. 42. Voir également les articles L. 188 A et L. 188 B du Livre des procédures fiscales.

2268. Voir par exemple, CE 12 avr. 2013, *M. A*., Req. nº 354551, *Rec. Tab*., à paraître.

2269. CE 12 avr. 2013, *SCI Chalet des Aulnes*, Req. nº 363282, *Rec. Tab*., à paraître ; *JCP A* 2013, 2209, note P. Billet ; *Environnement et développement durable*, nº 7, 2013, comm. 59, note B. Parance. Voir *supra*, nº 300.

2270. J.-D. Combrexelle, concl. sur CE 28 juin 1996, *Krief* ; *JCP* 1996. 22704.

versement ? L'hypothèse n'a rien de théorique. Dans l'arrêt *Vatin*, rendu par le Conseil d'État le 22 mai 2013 [2271], un agent public d'une commune avait perçu des rémunérations indues en raison de ses agissements frauduleux [2272]. Par un considérant de principe, le Conseil d'État a affirmé 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 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 1er juillet 1970 et le 18 juin 1976. Appliqué à l'administration créancière alors qu'elle n'a pas connaissance de son droit par 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*, provoquerait 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'Homme [2273]. En effet, la Cour de Strasbourg effectue une appréciation *in concreto* des obstacles susceptibles d'entraver le chemin du requérant vers le prétoire [2274]. Dans le cadre de ce raisonnement, elle pourrait être amenée à condamner un État 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* » [2275]. Dans le même sens, elle a jugé en 2014, qu'au vu de circonstances exceptionnelles, un délai absolu de dix ans, écoulé avant même que les victimes aient pu avoir connaissance de leurs droits en raison de « *la période de latence des maladies liées à l'exposition de l'amiante* » [2276], porte atteinte à la substance du droit à un tribunal. C'est pourquoi la Cour européenne précise le point de départ devant être retenu, au risque de s'immiscer dans la marge nationale

---

2271. CE 22 mai 2013, *Vatin*, Req. nº 356276, *Rec. Tab.*, à paraître ; *AJDA* 2013. 1078, obs. R. Pigaglio.

2272. Voir *supra*, nº 833-834.

2273. En ce sens, A.-M. Leroyer, « Réforme de la prescription civile », *RTD civ.* 2008. 563-571 ; M. Mignot, « Aperçu critique de l'avant-projet de loi sur la prescription », *RRJ* 2007-4, p. 1639-1667 ; J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 440-448.

2274. Voir *supra*, nº 150.

2275. Cour EDH 7 juill. 2009, *Stagno c/ Belgique*, Req. nº 1062/07, § 33.

2276. Cour EDH 11 mars 2014, *Howald Moor c/ Suisse*, Req. nº 52067/10 et nº 41072/11, § 74 ; *JCP A* 2014, act. 319, obs. L. Milano ; *JCP* 2014. 832, chron. F. Sudre.

d'appréciation revenant normalement à l'État. Ainsi, « *lorsqu'il est scientifiquement prouvé qu'une personne est dans l'impossibilité de savoir qu'elle souffre d'une certaine maladie, une telle circonstance devrait être prise en compte pour le calcul du délai de péremption ou de prescription* » [2277]. 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* » [2278]. 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 recèlent les exceptions retenues par le législateur en 2008 exposent probablement la France aux risques d'une condamnation [2279].

912 Finalement, s'il devait être repris et généralisé à l'occasion d'une réforme législative, le mécanisme du délai butoir devrait est adapté aux hypothèses dans lesquelles « *on ne pourra faire aucun reproche* » au créancier [2280]. Il devrait donc trouver à s'appliquer seulement si l'ignorance du créancier est « *spontanée* » [2281] et non si elle est « *provoquée* » [2282] 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.

2277. *Idem*, § 78.

2278. J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 446. Dans le même sens, J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3e éd., 539 p., spéc. p. 187-188.

2279. J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, préc., p. 447.

2280. M. Mignot, « Le délai butoir. Commentaire de l'article 2232 du Code civil issu de la loi du 17 juin 2008 », préc.

2281. Sur ce point, J. Klein, *Le point de départ du délai de prescription*, préc., p. 526-527.

2282. *Ibidem*.

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.

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 à corriger : 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 pesant, tant sur l'administration débitrice que sur le débiteur de l'administration. En revanche, 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-recevoir [2283], sanctionnée par l'irrecevabilité de la requête [2284], alors que, selon l'approche substantialiste, elle constitue un moyen de défense au fond. Son régime est donc particulièrement libéral puisqu'elle pourra être invoquée en tout état de cause, même après une défense au fond [2285].

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 budgétaires [2286], 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 entraîne 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 conduit à éviter que celle-ci ne joue au profit du débiteur, favorisant ainsi une meilleure exécution des obligations. Sur ce 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 et financière 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

---

2283. 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* ».

2284. Voir L. Cadiet, « La sanction et le procès civil », in *Mélanges dédiés à la mémoire du doyen Jacques Héron. Liber amicorum*, LGDJ, Paris, 2009, p. 123-154, spéc. p. 142.

2285. Voir L. Cadiet et E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 8e éd., 883, spéc. p. 362-366.

2286. 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, p. 58-74. Voir de manière générale, S. Thébault, *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2007, 387 p. ; F. Akhoune, *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2008, 467 p.

privée, est également enserrée dans des règles plus rigoureuses que celles applicables en droit privé. Le privilège de la décision unilatérale 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 débitrice

920 Les conditions d'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 spéciales [2287].

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 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 1er, de la loi du 31 décembre 1968 dispose que « *les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription qui découle de la*

2287. Voir *supra*, nº 627-629.

présente loi » [2288]. 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'État à préciser l'autorité compétente pouvant l'opposer, renvoyant aux ministres, ordonnateurs principaux des dettes de l'État, 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 dette [2289]. Il a en particulier interdit au ministre des Finances de s'immiscer dans ce domaine en lui déniant le droit d'opposer la déchéance en cas de carence du ministre ordonnateur [2290]. Cette jurisprudence perdure depuis la loi du 31 décembre 1968 [2291]. 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 commune [2292].

926 Cette limitation est toutefois tempérée par la possibilité de déléguer la signature à un agent n'ayant pas la qualité d'ordonnateur [2293]. Cette délégation, attribuée à une personne nommément désignée, doit répondre aux règles générales régissant la délégation, et mentionner notamment l'étendue des pouvoirs délégués [2294]. Cependant, il n'est plus obligatoire de préciser qu'elle porte sur la prescription. Le Conseil d'État 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* » [2295]. Il ordonne même

---

2288. Sur la renonciation voir *infra*, nº 987-1012.

2289. CE 7 févr. 1896, *Cornaille, Leroy et autres*, *Rec.*, p. 120 ; CE 11 oct. 1961, *ministre des Travaux publics et des Transports c/ Seveyras*, *Rec.*, p. 555 ; *AJDA* 1962. 304, note R. Drago ; CE 22 déc. 1963, *ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Schitz*, *Rec.*, p. 391 ; CE 31 janv. 1968, *Escoubes* ; *RDP* 1967. 1113, obs. R. Drago.

2290. CE, sect., 21 mai 1965, *Firroloni*, *Rec.*, p. 291 ; *RDP* 1966. 185, obs. R. Drago. Sur cette question, voir *infra*, nº 989-992.

2291. CE, sect., 18 nov. 1977, *Salmon*, *Rec.*, p. 452.

2292. CE 27 févr. 1981, *Commune de Chonville-Malaumont*, *Rec.*, p. 116. La solution est identique pour les établissements publics pour lesquels la compétence appartient au directeur. Voir CE, sect., 10 janv. 1969, *O.R.T.F. c/ Villard-Rebeyrat*, *Rec.*, p. 19.

2293. CE 1er mars 1961, *Dufour*, *RDP* 1961. 870, obs. R. Drago.

2294. CE 23 déc. 1987, *Société Chartousse et Normand*, *Rec.*, p. 422.

2295. CE 7 mai 2008, *Paoletti*, préc. Voir aussi CE 10 oct.1997, *ministre du Budget c/ Pantaléon*, *Rec.*, p. 338 ; *RFDA* 1997. 1345 ; CAA Paris, 25 avr. 1996, *Société France 5*, *Rec. Tab.*, p. 804.

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 effet [2296]. 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 publiques [2297].

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 1998 [2298] prévoit que « *les ordonnateurs principaux ou secondaires sont compétents pour opposer la prescription quadriennale aux créances sur l'État 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 seconds [2299]. 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 mandante [2300]. En cas de non-respect de l'une de ces règles de compétence, le juge devra relever ce moyen d'office et en informer

---

2296. CE 8 févr. 2012, *ministre de la Défense c/ Hadi*, *Rec. Tab.*, p. 917 : « *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'État, 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* ».

2297. Par exemple, un secrétaire général intérimaire d'un syndicat inter-hospitalier peut opposer la prescription dès lors que les ordonnateurs principaux ou secondaires étaient autorisés « *à déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement* » (CE 17 juin 2009, *Syndicat inter-hospitalier de la Martinique*, *Rec. Tab.*, p. 681 ; *AJDA* 2009. 1226, obs. E. Royer).

2298. Décret n° 98-81 du 11 févr. 1998 *modifiant la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics et relatif aux décisions prises par l'État en matière de prescription quadriennale*, *JORF* du 14 févr. 1998, p. 2347 ; *JCP* 1998. I. 165, chron. J. Petit. Ce décret a pu être adopté à la suite d'une décision de délégalisation du Conseil constitutionnel. Voir la décision n° 97-181, loi 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*, *JORF* du 19 déc. 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'État de la prescription quadriennale ; qu'elle se borne ainsi à désigner les autorités administratives habilitées à exercer, au nom de l'État, 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* ».

2299. Voir R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome I, préc., p. 1100.

2300. CE 8 févr. 2010, *Sophia-Antipolis*, *Rec. Tab.*, p. 701 ; *AJDA* 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* ».

les parties [2301], à condition, comme pour tout moyen d'ordre public, que l'incompétence puisse ressortir des pièces soumises au juge du fond [2302]. Avant d'ordonnancer 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'ordonnancement 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 1981 [2303] avait initialement imposé la consultation du comité placé auprès de l'agent judiciaire du Trésor [2304]. Dans l'hypothèse où la prescription était opposée lors d'un procès, l'ordonnateur devait solliciter un délai auprès du juge lui permettant d'effectuer cette consultation. Le décret du 18 juillet 2005 [2305] 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, en revanche, au nombre de celles entrant dans le champ d'application de la loi du 11 juillet 1979 [2306]. 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'expliciter 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 valoir [2307]. Mais le juge apprécie souplement cette exigence de forme, jusqu'à la vider parfois de son contenu. Le Conseil d'État 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*

2301. CE 17 mai 1974, *Herque*, *Dr. adm*. 1974, n° 6, comm. 207 ; CAA Paris, 7 févr. 2003, *ministre de l'Intérieur*, *AJDA* 2003. 843.

2302. CE 11 juill. 2008, *Jean-Marie et autres*, *Rec*., p. 815 ; *AJDA* 2008. 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* ».

2303. Décret n° 81-174 du 23 févr. 1981 *relatif à l'application de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 concernant la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics*, *JORF* du 25 févr. 1981, p. 640.

2304. Sur ce point, voir A. Plantey et M.-C. Plantey, « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janv. 2004, n° 251-258.

2305. 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'État*, *JORF* du 19 juill. 2005, p. 11747.

2306. 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*, *JORF* du 12 juill. 1979, p. 1711.

2307. CE 22 juin 2001, *Dandrau*, Req. n° 219630, inédit ; CE 14 janv. 2002, *Bernard X*., Req. n° 217286, inédit.

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 » [2308]. 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.

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, devant 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* » [2309]. 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 fond [2310], 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'État 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'ordonnateur [2311]. Cette solution implique en principe qu'à l'occasion d'un procès,

---

2308. CE 21 nov. 2007, *Patouillet de Desservillers*, Req. nº 275401, inédit. Voir également CAA Bordeaux, 3 mai 2011, *M. X. c/ Département du Tarn-et-Garonne*, Req. nº 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* ».

2309. E. Jeuland, *Droit processuel général*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 2e 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., p. 359-362.

2310. CE 31 janv. 2000, *Gonon*, *Rec. Tab.*, p. 917.

2311. CE 22 nov. 1889, *ministre des Comptes publics*, *Rec.*, p. 435 ; CE 11 févr. 1976, *Union des assurances de Paris Urbaine incendie*, Req. nº 92617 et 93288, inédit ; CE, sect., 29 juill. 1983, *Ville de Toulouse c/ Tomps*, *Rec.*, p. 312 ; *AJDA* 1984. 41, concl. R. Denoix de Saint Marc ; CE 16 janv. 1987, *Commune de Levens Alpes-Maritimes*, Req. n° 37558, inédit.

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 privées [2312]. Selon R. Denoix de Saint Marc, cette position s'explique par « *le maintien d'une institution spécifique de la comptabilité publique* » [2313], 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 obligations [2314].

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 prescription [2315], 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* » [2316]. Dans le même esprit, la Cour de cassation a également reconnu que l'agent judiciaire du Trésor, devenu agent judiciaire de l'État depuis 2012 [2317], puisse valablement opposer la prescription [2318].

2312. CAA Bordeaux, 2 févr. 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 administratif par l'avocat du département de l'Aude n'a pas été régulièrement opposée aux consorts C* » ; CAA Marseille, 4 oct. 2012, *Commune de Saint-Cyr sur Mer*, Req. n° 10MA01550, inédit.

2313. R. Denoix de Saint Marc, concl. sur CE, sect., 29 juill. 1983, *Ville de Toulouse c/ Tomps*, préc.

2314. Voir *supra*, n° 95-111.

2315. 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* ».

2316. Civ. 3e, 19 janv. 2011, *Commune de Saint-Paul*, *Bull. civ.* III, n° 10 ; *AJDA* 2011. 637 ; Civ. 2e, 23 avr. 1986, *Ville de Montbéliard c/ Royer*, *Bull. civ.* II, n° 60.

2317. Décret n° 2012-985 du 23 août 2012 *substituant la dénomination « agent judiciaire de l'État » à la dénomination « agent judiciaire du Trésor »*, *JORF* du 24 août 2012, p. 13762. Cette autorité administrative, qui n'a pas la qualité d'ordonnateur, a essentiellement pour mission de défendre l'État 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1961, 270 p. ; J.-L. Ninu, « Le service juridique et l'agence judiciaire du Trésor », *AJDA* 1993. 860-863 ; C. Bergeal, « Longue vie à l'Agent judiciaire de l'État ! », *JCP* 2012. 1058.

2318. Civ. 2e, 18 févr. 1976, *Agent judiciaire du Trésor c/ Ali Abbés Ali*, *Bull. civ.* II, n° 58, *D.* 1976. 136.

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 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* » [2319]. 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 compétente [2320]. 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 mémoire [2321].

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 pas à faire, du côté du juge administratif, pour abandonner sa « *solution curieuse et archaïque* » [2322] et accepter que le mandataire en justice de la personne publique puisse se prévaloir de la prescription en cours d'instance. Le Conseil d'État semble avoir réalisé une

---

2319. E. Boehler, « À propos de la nature juridique de l'acte opposant la prescription quadriennale », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 99-129, spéc. p. 109.

2320. CE 17 mars 1937, *Iserman*, *Rec*., p. 366.

2321. Voir par exemple, CE, 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 doive 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 SARL et tendant à l'allocation d'une provision, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit*. »

2322. R. Rouquette, *Petit Traité du procès administratif*, préc., p. 428.

avancée en admettant, conformément à la jurisprudence *Leniau* [2323], que la prescription soit soulevée devant lui dans une note en délibéré, après le prononcé des conclusions du rapporteur public [2324]. 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* » [2325]. 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'État) 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 condamnation de l'administration. Il suffisait que la personne publique, malgré la condamnation juridictionnelle, ne règle pas sa dette pour y échapper [2326]. 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 au contraire 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

---

2323. CE 12 juill. 2002, *Leniau*, *Rec.*, p. 278.

2324. CE 30 mai 2007, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*, *Rec. Tab.*, p. 772 ; *AJDA* 2007. 1102, obs. J.-M. Pastor ; *JCP A* 2007. 577, chron. M.-C. Rouault.

2325. B. Pacteau, « Dualité de juridictions et dualité de procédures », *RFDA* 1990. 752-756, spéc. 752.

2326. CE 27 déc. 1889, *Gabriel-Barthe c/ ministre de la Guerre*, *Rec.*, p. 1220 ; CE 1er mars 1944, *ministre des Travaux publics*, *Rec.*, p. 71 ; TC 6 juill. 1957, *Préfet de la Seine c/ Saiac*, *Rec.*, p. 819 ; *D.* 1958. 310, note J.-L. Quermonne ; CE, sect., 23 oct. 1959, *Ville d'Alger c/ Bosazza*, *Rec.*, p. 535.

« *à faire valoir ses intentions dès le début du procès* » [2327]. 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] » [2328].

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 délibéré [2329]. Ensuite, les particularités de la procédure juridictionnelle ont obligé le juge à apprécier souplement 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 défense, le Conseil d'État 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 appel [2330], voire exceptionnellement, en cassation [2331].

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 bénéfice 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

---

2327. Voir les débats à l'Assemblée nationale, *JOAN*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4931.

2328. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *AJDA* 1970. 465-484, spéc. p. 472.

2329. CE 30 mai 2007, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*, préc.

2330. CE 1er déc. 1982, *ministre du Budget c/ Autret*, *Rec. Tab.*, p. 569 ; CE 27 déc. 1997, *Mialon*, *Rec. Tab.*, p. 753 ; CE 6 févr. 1998, *Centre hospitalier d'Aurillac*, Req. no 146848, inédit ; CE 15 mars 1999, *Voyer*, *Rec. Tab.*, p. 722 ; CAA Paris, 25 mai 2000, *Genevier et département de l'Essonne*, *Rec. Tab.*, p. 917.

2331. CE 25 avr. 2007, *ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer* c/ *Hébert*, *Rec.*, p. 175 ; *RFDA* 2007. 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* ».

à autoriser l'administration à se prévaloir de la prescription pour la première fois en appel. Aux termes 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* » [2332].

942 Cet assouplissement permettrait d'opposer 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 jugée [2333]. 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 des juges du fond [2334]. 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 créance [2335]. 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 le 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 attributions [2336].

2332. CAA Marseille, 11 janv. 2010, *Amparo A.*, Req. nº 07MA01965, inédit.

2333. Article 3-1 de la loi nº 91-650 du 9 juillet 1991 *portant réforme des procédures civiles d'exécution*, *JORF* du 14 juill. 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* ».

2334. À propos de la prescription des dettes de pensions, voir CE 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai*, *Rec. Tab.*, p. 801.

2335. CE 19 mai 2004, *Brouillard*, *Rec. Tab.*, p. 645.

2336. Voir C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier, receveur Commune de Valentigney*, *Rec. C. comptes*, p. 55 ; CE 5 févr. 1971, *Balme*, *Rec.*, p. 108 ; *AJDA* 1971. 154 ; CE, sect., 23 mai 1980, *Commune d'Evaux-les-Bains*, *Rec.*, p. 239 ; *AJDA* 1981. 157, concl. D. Labetoulle ;

La prescription est cependant 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'État lui a dénié le droit d'opposer la prescription, compétence appartenant en l'état actuel des textes, au seul ordonnateur [2337]. Il devra suspendre le processus de paiement de la dette et avertir l'ordonnateur pour que ce dernier émette un acte opposant la prescription [2338].

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, en principe, être 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 public [2339]. 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 paiement [2340] 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'ordonnateur [2341]. Ce procédé explique que cette demande puisse se solder par un refus implicite ou explicite de l'ordonnateur. Mais, les refus opposés

---

CE 8 déc. 2000, *ministre de l'Économie et des Finances c/ Kammerer*, *Rec.*, p. 597 ; CE 21 mars 2001, *Morel*, *Rec.*, p. 134 ; CE, sect., 8 févr. 2012, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Gastou et Deroy*, *Rec.*, p. 34 ; *AJDA* 2012. 698, chron. S.-J. Liéber D. Botheggi ; *JCP A* 2012. 2084, note A. Guigue ; *Dr. adm*. 2012, n° 4, comm. 39, note H. Hoepffner.

2337. CE 25 oct. 1967, *ministre des Finances c/ Bonnafous*, *Rec.*, p. 393. Le juge des comptes adopte la même position, voir par exemple Ch. régionale comptes Franche-Comté, avis, 19 avr. 1991, *Rec. C. comptes*, p. 2000.

2338. Article 38 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

2339. CE 18 mars 1970, *Lick*, *Rec.*, p. 197, concl. C. Morisot. Voir sur ce point L. Saïdj, « Conseil d'État et comptabilité publique », *RFFP* 2000, n° 70, p. 37-48, spéc. p. 42 ; J. Molinier, « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Études de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, p. 405-419, spéc. p. 408-411.

2340. 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.

2341. Sur ce point, voir S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, préc. p. 343-357.

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 pouvoir [2342].

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. À cette occasion, l'ordonnateur pourra opposer la prescription s'il 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'exception [2343]. Le juge judiciaire n'est donc plus tenu de surseoir à statuer comme il devait le faire sous l'empire de la déchéance quadriennale [2344]. 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* » [2345]. 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.

2342. CE 19 janv. 1955, *Pommier, Rec.*, p. 31, concl. P. Laurent ; CAA Marseille, 3 avr. 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 », *AJDA* 1973. 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 II, 1981, Tome I, 559 p., Tome II, 544 p., spéc. Tome II p. 258-283.

2343. 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, *JOAN*, Débats parlementaires, séance du 29 décembre 1968, p. 4931.

2344. CE, sect., 23 mai 1952, *Merlin, Rec.*, p. 275 ; *JCP* 1952. II. 7063, note A. Plantey ; Cass., ass. plén., 6 juill. 2001, *Préfet de la région Ile de France, Bull. civ. ass. plén.*, n° 9.

2345. E. Picard, « Prescription quadriennale », préc., n° 617.

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, nécessairement formé devant le juge administratif, est-il recevable contre ce type d'acte ? Après une longue période de flottement, le Conseil d'État 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 contentieux [2346], ce qui rendait par conséquent le ministère d'avocat obligatoire [2347]. Il y avait là une dérogation à la jurisprudence *Lafage* [2348], qui ouvre une option au requérant désirant 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. 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 prescription [2349]. 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* [2350]. L'absence de clarté dans la formulation de cette solution faisait néanmoins douter une partie de la doctrine. Ainsi, pour R. Chapus, le recours exercé contre les décisions opposant la prescription demeurait une des limites à la jurisprudence *Lafage* et ne relève que du plein contentieux [2351].

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 domaines [2352]. L'arrêt *Commune de Cavalaire-sur-Mer*, du 15 novembre 2012, a explicitement exclu la possibilité de former un

---

2346. CE 26 mai 1937, *Maigret*, *Rec*., p. 524 ; CE 20 nov. 1970, *Livet*, *Rec*., p. 693.

2347. CE 28 janv. 1955, *Sibra*, *Rec*., p. 50 ; CE, sect., 25 oct. 1963, *Corbière*, *Rec*., p. 509 ; *AJDA* 1963. 637.

2348. CE 8 mars 1912, *Lafage*, *Rec*., p. 348 ; concl. G. Pichat ; *S*. 1913. III. 1, note M. Hauriou.

2349. Voir implicitement CE 3 janv. 1969, *Commune de Carsac-Aillac*, *Rec*., p. 1. Surtout CE 2 mai 1973, *Guyot*, *Rec*., p. 309 ; *AJDA* 1973. 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'arrêté opposant la déchéance ; CE 10 janv. 2007, *Martinez*, *Rec. Tab*., p. 772 : « *Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M^me^ 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* ».

2350. CE 26 mai 1937, *Maigret*, préc.

2351. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 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.

2352. Voir CE, sect., 9 déc. 2011, *Marcou*, *Rec*., p. 616, concl. R. Keller ; *Dr. adm*. 2012, n° 2, comm. 19, note F. Melleray.

recours pour excès de pouvoir contre les décisions opposant la prescription [2353]. 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'État 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. Éveillard, le litige indemnitaire n'étant pas nécessairement porté devant le juge, et le Conseil d'État « *n'impose pas, semble-t-il, au créancier de réclamer sa créance en justice pour contester au contentieux la prescription quadriennale* » [2354]. 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.

Dans son dernier état, la jurisprudence administrative a encore assoupli les conditions dans lesquelles une décision de prescription peut être contestée. Opérant un revirement, l'arrêt de Section du Conseil d'État, *Commune d'Étampes*, du 6 décembre 2013, a décidé que la décision refusant l'indemnisation d'un préjudice résultant de travaux publics, fondée sur la prescription quadriennale, entre désormais dans le champ d'application de l'exception à la règle de la décision préalable [2355]. Par conséquent, le délai de deux mois pour attaquer la décision de prescription n'est pas opposable au créancier [2356].

2353. CE 15 nov. 2012, *Commune de Cavalaire-sur-Mer*, *Rec.*, p. 384 ; *JCP A* 2013. 2010, concl. B. Dacosta ; *Dr. adm.* 2013, n° 1, comm. 5, note G. Éveillard ; *AJDA* 2013. 356, note F. Hoffmann ; *CMP* 2013, n° 1, comm. 19, note J.-P. Piétri.

2354. G. Éveillard, note sous CE 15 nov. 2012, *Commune de Cavalaire-sur-Mer*, préc.

2355. Voir l'article R. 412-5 du Code de justice administrative.

2356. CE, sect., 6 déc. 2013, *Commune d'Etampes*, *Rec.*, p. 304 ; *Dr. adm.* 2014, n° 3, comm. 20, note G. Éveillard ; *AJDA* 2014. 993, note C. Froger. Cet arrêt abandonne la position retenue à l'occasion des arrêts CE 13 juill. 1961, *Société des entreprises Monod*, *Rec. Tab.*, p. 996 et CE 31 mai 1972, *Pecaud*, *Rec.*, p. 397.

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 débiteur 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. Cette dernière dispose toutefois 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 exécutoire [2357]. 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 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

---

2357. 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 *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, Paris, 1997, p. 1-18 ; P.-L. Frier, « L'exécution d'office : principe et évolutions », *AJDA* 1999, nº spécial, p. 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, p. 302-314, spéc. p. 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*, nº 185.

exécutoires [2358], 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 préparatoires [2359]. Toute contestation de l'impôt doit débuter 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 rectification [2360], alors même que cette proposition reste paradoxalement 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 recouvrement – pourra être contesté [2361]. Comme l'explique M. Collet, « *cette bizarrerie tient au fait que le pouvoir réglementaire 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* » [2362]. En effet, la proposition de rectification entraîne l'interruption du délai de reprise et fait courir un nouveau délai [2363]. Il faut noter que le délai de réclamation fixe simplement un délai de forclusion pour introduire une demande devant l'administration [2364], parfois qualifiée « *d'action contentieuse non juridictionnelle* » [2365]. 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

---

2358. Articles 11 et 12 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

2359. Voir J. Molinier, « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Études de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, p. 405-419.

2360. CE, plén., 28 nov. 1986, *De Bierre*, *Rec.*, p. 267 ; *RJF* 2/87, nº 236.

2361. 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, p. 681-689).

2362. Voir M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 124.

2363. Voir *supra*, nº 858.

2364. Dans le même sens, T. Lambert, *Procédures fiscales*, préc., spéc. p. 87.

2365. J. Lamarque, O. Négrin et L. Ayrault, *Droit fiscal général*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 2e éd., 1463 p., spéc. p. 1305.

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'administration [2366].

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 préalable [2367]. 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* » [2368] 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 litige [2369]. À ce stade juridictionnel, le contentieux fiscal présente une particularité facilitant l'opposition de la prescription. Depuis la loi de finances du 30 décembre 1986 [2370], 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, 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 pénalités [2371].

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'État 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 juge [2372]. À plus forte raison, il ne pouvait

---

2366. CE 3 juill. 1961, *Rec*., p. 461 ; *Dr. fisc*. nº 42, 1961, comm. 931.

2367. Article R. 199-1 du Livre des procédures fiscales.

2368. M. Collet, *Procédures fiscales*, préc., p. 226.

2369. Il a y donc une différence avec la décision rendue sur recours préalable administratif obligatoire car, en matière fiscale, 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.

2370. Article 81-III, loi nº 86-1317 du 30 décembre 1986 *portant loi de finances pour 1987*, *JORF* du 31 déc. 1986, p. 15820.

2371. CE, sect., 14 juin 1974, *Société immobilière et mobilière de Basse-Bretagne*, p. 341 ; *Dr. fisc*. nº 7, 1975, comm. 246.

2372. Voir CE 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 pas la loi*

arguer pour la première fois en appel de ce moyen [2373]. Cette difficulté était renforcée par les incertitudes entourant la qualification de la prescription [2374]. Le juge fiscal a fini par rattacher ce moyen au bien-fondé de l'imposition [2375]. 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.

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 exécutoire [2376]. Trois exceptions à ce principe permettent à l'administration de saisir le juge afin de statuer sur sa créance [2377]. 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 par 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 créance [2378]. 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

---

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* ».

2373. CE 10 avr. 1974, *Société X.* ; *Dr. fisc*. n° 32, 1974, comm. 998, concl. M.-A. Latournerie.

2374. Voir CE 10 janv. 1968, *Société X*., *Rec*., p. 31 ; *Dr. fisc*. n° 26, 1969, p. 6, concl. L. Mehl.

2375. CE 25 févr. 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 1er janv. 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* ».

2376. Article 113 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

2377. Voir *supra*, n° 855.

2378. Cette prérogative a d'abord été conférée aux personnes publiques secondaires avant d'être reconnue à l'État, 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. p. 2-11.

administratif afin d'opposer la prescription. Les voies de contestation des titres exécutoires en matière de créances ordinaires sont gouvernées par une certaine complexité [2379]. 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 administrative [2380], 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 juridiction. Qu'il s'agisse de l'arrêté de débet – et la solution est ancienne [2381] – ou des ordres de versement ou de reversement devenus titres exécutoires [2382], le Conseil d'État 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 pouvoir [2383], ces décisions rendues à propos des ordres de versement et de reversement ont porté « *un rude coup* » [2384] à la jurisprudence *Lafage* [2385].

962 Comme en matière fiscale, la phase contentieuse peut débuter par un recours administratif préalable obligatoire [2386], mais celui-ci n'est pas exigé pour l'ensemble des créances publiques ordinaires. Son champ d'application demeure limité aux créances de l'État, autres que celles recouvrées par arrêté de débet [2387]. 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 obligatoire [2388]. Une nouvelle fois, la prescription pourra être invoquée dès ce stade. Pendant longtemps,

---

2379. A. Taillefait, « Recouvrement des créances publiques ordinaires », préc., nº 99.

2380. TC 12 juill. 1945, *Société des docks frigorifiques du Havre*, *Rec*., p. 278.

2381. CE 8 mars 1912, *Schlemmer*, *Rec*., p. 314 ; *S*. 1913. III. 7, concl. Pichat et note M. Hauriou ; CE 4 janv. 1954, *Melot* ; *AJDA* 1954. II. 95 ; CE 23 juin 1965, *Compagnie normande d'études*, *Rec*., p. 387.

2382. CE, sect., 27 avr. 1988, *Mbakam*, *Rec*., p. 173 ; *AJDA* 1988. 484, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; CE, sect., 23 déc. 1988, *Cadihilac*, *Rec*., p. 485 ; *AJDA* 1989. 438, concl. M. Fornacciari.

2383. Concernant le recours pour excès de pouvoir contre les ordres de versement, voir CE, sect., 11 janv. 1957, *de Franqueville*, *Rec*., p. 26 ; *D*. 1957. 93, concl. F. Gazier.

2384. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 740.

2385. 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'État 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*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, p. 541-558).

2386. 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., p. 221-222).

2387. Article 118 du décret du 7 novembre 2012 *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. La contestation juridictionnelle d'un titre exécutoire émis par un établissement public administratif n'est donc pas subordonnée à l'introduction d'un recours préalable (CAA Bordeaux, 21 nov. 2013, *Centre œnologique de Grézillac*, Req. nº 13BX01847, inédit ; *AJDA* 2014. 414, concl. N. Normand).

2388. CE 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges*, *Rec*., p. 235 ; *JCP A* 2009. 2205, note G. Pelissier et 2226, note L. Erstein ; *AJDA* 2009. 1279, obs. S. Blondel ; *RFDA* 2009. 880.

le recours administratif provoquait, selon le mot de R. Chapus, la « *cristallisation du débat contentieux* », [c'est-à-dire] « *que l'objet du recours juridictionnel est déterminé par ce qu'a été celui du recours préalable* » [2389]. 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* » [2390]. Le Conseil d'État, dans l'arrêt *Houlbreque* de 2005 [2391], précisé en 2007 par l'arrêt *Garnier* [2392], a 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* » [2393] 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 fiscales [2394]. Cependant, le Conseil d'État a rattaché l'ensemble des moyens invocables contre un titre exécutoire à la même cause juridique [2395]. 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, l'invocabilité du moyen tiré de la prescription de

---

2389. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 406.

2390. CAA Versailles, 7 juin 2005, *Société S.M.A.C. Acéroïde*, *Rec. Tab.*, p. 817 ; *AJDA* 2005. 1749.

2391. CE, sect., 18 nov. 2005, *Houlbreque*, *Rec.*, p. 513 ; *RFDA* 2006. 543, concl. T-X. Girardot ; *AJDA* 2005. 2453, chron. C. Landais et F. Lenica ; *GACA*, 2011, 3e éd., no 42.

2392. CE 21 mars 2007, *Garnier*, *Rec.*, p. 128 ; *Dr. adm.* 2007, no 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, no 4, étude 9, p. 17-20.

2393. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat Droit public, Paris, 2008, 13e éd., p. 672.

2394. CE 9 nov. 1994, *Société saumon Pierre Chevance*, *Rec. Tab.*, p. 1137.

2395. CE 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* ».

la créance, tant en application des textes que de leurs assouplissements jurisprudentiels, se trouve facilité par rapport à celui d'autres moyens de contestation. En revanche, les obstacles posés par le contentieux du recouvrement forcé de la créance paraissent plus difficiles à surmonter.

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, procède normalement au paiement de 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 créance [2396], 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 distincte [2397]. 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 créance [2398]. 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 payer [2399].

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 « *à partir de tout acte de poursuite si le motif invoqué*

2396. Voir *supra*, n°631-652.

2397. Voir M. Masclet de Barbarin, *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 584 p., spéc. p. 127-173.

2398. Le Conseil d'État 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 (CE, sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, *Rec.*, p. 33 ; TC 12 janv. 1987, *Launay*, *Rec.*, p. 443 ; *AJDA* 1987. 427.

2399. CE 25 mai 1988, *Gautier*, *Rec. Tab.*, p. 710 ; *Dr. fisc.* 1990, n° 8, comm. 385.

porte sur l'obligation de payer ou le montant de la dette ou du premier acte de poursuite permettant d'invoquer tout autre motif » [2400]. 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* » [2401]. 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 compétent [2402]. Une nouvelle fois, ce recours préalable n'emporte pas une stricte cristallisation du débat contentieux. Le Conseil d'État 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 poursuite [2403], alors même que l'article L. 199 C du Livre des procédures fiscales n'est pas applicable au contentieux fiscal du recouvrement [2404].

968 Le recours juridictionnel, relevant ici encore du plein contentieux [2405], 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 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 poursuite [2406].

2400. R. 281-3-1 du Livre des procédures fiscales.

2401. Voir J. Molinier, « Sur la nature juridique des opérations financières », préc., p. 413.

2402. R. 281-4 du Livre des procédures fiscales.

2403. CE 17 mars 1999, *Gouet*, *Rec.*, p. 71 ; *Dr. fisc.* n° 3, 2000, comm. 42, concl. G. Goulard ; *RJF*, 5/99, n° 642, note E. Mignon ; CE 28 mars 2007, *Société Hallumeca*, *Rec. Tab.*, p. 786 ; *Dr. fisc.* n° 25, 2007, comm. 665 ; *RJF*, 6/07, n° 748.

2404. CE 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* ».

2405. CE 29 juin 1962, *Sociétés des aciéries de Pompey*, *Rec.*, p. 438 ; *GAJ Fisc.*, 2009, 5e, n° 60.

2406. CE 27 juill. 2012, *Manseau*, *Rec. Tab.*, p. 688 ; *Dr. fisc.* n° 42, 2012, comm. 487, concl. F. Aladjidi et note E. Laporte. Voir également CE 25 nov. 2010, *Bachet*, *Rec. Tab.*, p. 932 ; *Dr. fisc.* n° 47, 2010, comm. 571, concl. N. Escaut et note A. Bonnet.

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 jurislateur 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 de l'administration, ou la non-opposition à son profit, 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 public [2407] (B) voire, plus rarement, de la responsabilité de l'ordonnateur (A).

A. La responsabilité hypothétique 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* » [2408]. Ces reproches sont désormais accentués par la transformation des procédures budgétaires, en particulier après l'adoption, le 1er août 2001, 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

---

2407. Loi nº 63-156 du 23 févr. 1963 *portant loi de finances pour 1963*, *JORF* du 24 févr. 1963, p. 1818.

2408. L. Saïdj, « Réflexion sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables », *RFFP* nº 41, 1993, p. 64-72, spéc. p. 67.

le développement d'une telle logique [2409]. 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 ordonnateurs [2410] peut être poursuivie devant cette juridiction à raison de leurs fautes de gestion [2411]. Les ministres et les élus locaux sont exclus de sa compétence, limitant largement l'efficacité de son contrôle. 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* » [2412]. C'est pourquoi la responsabilité des ordonnateurs devrait faire l'objet d'une réforme législative, dont on a d'ailleurs pu dénoncer le « *saucissonnage* » [2413]. Pour le moment, seule la responsabilité des comptables a fait l'objet d'une restructuration [2414]. 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 responsabilité systématique du comptable public

974 Le comptable public exerce deux missions principales. Son « *rôle de caissier* » [2415], lui donnant une compétence exclusive pour manier les deniers publics en décaissant ou en encaissant les sommes visées par l'ordonnateur [2416], est doublé d'un « *rôle*

2409. 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 », *RFDA* 2004. 398-412 ; A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs en matières budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *AJDA* 2005. 714-722.

2410. Article L. 312-1-I du Code des juridictions financières.

2411. Article L. 313-1 du Code des juridictions financières.

2412. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 481.

2413. M.-C. Montecler, « Après la loi patchwork, la réforme saucissonnée », *AJDA* 2011. 1585.

2414. Voir *infra*, n°974.

2415. G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 1981, 2e éd., 431 p., spéc. p. 146 ; F. Akhoune, *Le statut du comptable en droit public financier*, préc., p. 147-165.

2416. Article 13 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc. Le Conseil d'État l'a érigé en « *principe général des finances publiques* ». Voir CE, avis, Sect. Fin.,

de payeur » [2417] 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 récent. Cette modification n'emporte cependant aucun changement des effets de l'acquisition de la prescription sur sa situation [2418]. 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

---

13 févr. 2007, nº 373788 ; *EDCE* 2008. 228 ; *CMP* nº 4, 2008, comm. 70, note G. Eckert. Statuant au contentieux, voir CE, sect., 6 nov. 2009, *Société Prest'action*, *Rec.*, p. 445 ; *RJEP* 2010, comm. 1, concl. N. Boulouis ; *AJDA* 2009. 2401, note M. Lascombes et X. Vandendriessche ; *Dr. adm.* 2010, nº 1, comm. 5, note F. Melleray ; *JCP* 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.

2417. G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, préc., p. 146.

2418. Voir S. Damarey, « L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières », *AJDA* 2012. 317-333 ; J.-L. Girardi et L. Renouard, « Évolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *AJDA* 2012. 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 juge des comptes du comptable, devaient mettre à sa charge, par un arrêt de débet, les sommes non perçues sans pouvoir tenir compte 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.

respecter la légalité administrative [2419]. 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* » [2420]. 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* » [2421]. Cette réglementation mentionne explicitement que « *les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance* » [2422].

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'État lui a clairement refusé cette faculté en considérant que le refus de paiement d'un comptable fondé sur la prescription d'une dette porte atteinte à la compétence exclusive de l'ordonnateur [2423]. Il devra suspendre le processus de paiement de la dépense et avertir l'ordonnateur afin que celui-ci émette un acte opposant la prescription [2424]. 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* » [2425].

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'irrécouvrabilité 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*

2419. 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 ; CE 5 févr. 1971, *Balme*, *Rec.*, p. 108 ; *AJDA* 1971. 154 ; CE, sect., 23 mai 1980, *Commune d'Evaux-les-Bains*, *Rec.*, p. 239 ; *AJDA* 1981. 157, concl. D. Labetoulle ; CE 8 déc. 2000, *ministre de l'Économie et des Finances c/ Kammerer*, *Rec.*, p. 597 ; CE 21 mars 2001, *Morel*, *Rec.*, p. 134 ; CE, sect., 8 févr. 2012, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Gastou et Deroy*, préc.

2420. Article 19 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

2421. G. Montagnier, *Principes de comptabilité publique*, préc., p. 144.

2422. Article 20 du décret *relatif à la gestion budgétaire et comptable publique*, préc.

2423. CE 25 oct. 1967, *ministre des Finances c/ Bonnafous*, *Rec.*, p. 393.

2424. 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.

2425. C. comptes, 31 janv. 1991, *Receveurs des impôts Oise c/ R.P. Senlis*, *Rec.*, *C. comptes*, p. 10 ; C. comptes, 23 oct. 1989, *Goussard*, *Rec.*, *C. comptes*, p. 97.

vigilance et par les possibilités de recours qui leur sont ouvertes, et non par un auto-contrôle administratif » [2426]. 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* ». 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 ? – mais bien plus d'une obligation de « *vigilance* » [2427] lui imposant d'effectuer certaines diligences. À ce titre, le juge des comptes a, dans une certaine mesure, la possibilité d'apprécier le comportement du comptable pour engager sa responsabilité, alors que l'arrêt de principe *Nicolle* du 12 juillet 1907 [2428] a clairement affirmé qu'il n'était pas juge du comportement du comptable mais seulement de la régularité des comptes tenus [2429]. Dès lors, ce contrôle apparent du comportement du comptable par le juge des comptes semble apporter une « *importante inflexion* » [2430] à l'interdiction en principe faite à ce dernier, le Conseil d'État l'ayant toujours admis au motif que les diligences s'apprécient à travers « *les empreintes matérielles que laisse dans le compte l'action du comptable* » [2431]. 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 délai [2432]. 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.) [2433].

2426. 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*, LGDJ, 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* ».

2427. J. Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 1995, 152 p., spéc. p. 106.

2428. CE, ass., 12 juill. 1907, *Nicolle*, *Rec.*, p. 656, concl. J. Romieu ; *GAJ Fin.*, 5e éd., no 27.

2429. Cette interprétation de l'office du juge financier résulte d'une jurisprudence constante du Conseil d'État, malgré les critiques de la doctrine. Voir CE, ass., 20 nov. 1981, *Rispail*, *Rec.*, p. 434 ; CE, ass., 23 juin 1989, *Vèque et autres, receveurs de la commune de Romainville*, *Rec.*, *p.* 151 ; *RFDA* 1990. 101, concl. J. Frydman, p. 110, note J. Fabre et p. 119, note J. Rougié et G. Melleray.

2430. *GAJ Fin.*, 2009, 5e éd., no 28-4.

2431. A. Seban, concl. sur CE, ass., 27 oct. 2000, *Desvigne*, *RFDA* 2001. 746.

2432. Concernant l'interruption de la prescription de l'établissement de la créance, voir CE, sect., 13 déc. 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.

2433. 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.

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 écrit [2434]. 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 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 responsabilité [2435].

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. 2343-7 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* » [2436]. 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* » [2437] 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* » [2438]. Dès lors, la prescription est

---

2434. C. comptes, 11 juin 1970, *Hospice de Torigni-sur-Vire*, *Rec. C. comptes*, p. 78.

2435. C. comptes, 8 mars 1937, *David Chaussé, receveur spécial de la commune de Bordeaux*, *Rec. C. comptes*, p. 45 ; C. comptes, 20 déc. 1940, *Commune de Libourne*, *Rec. C. comptes*, p. 88 ; C. comptes, 19 juill. 2007, *Trésorier-payeur général de la Réunion* ; *AJDA* 2008. 1188.

2436. Pour les comptables des départements, voir l'article D. 3342-10 du Code général des collectivités territoriales.

2437. C. comptes, 27 févr. 1964, *Dupuis, Commune d'Igny-le-Jard*, *Rec.*, *C. comptes*, *Rec.*, p. 2445 ; CE, ass., 27 oct. 2000, *Desvigne*, *Rec.*, p. 473 ; *RFDA* 2001. 746, A. Seban ; *GAJ Fin.*, 2007, 5e éd., no 28.

2438. C. comptes, 24 juin 2004, *Commune de Tende*, *Rec.*, *C. comptes*, p. 85 ; *AJDA* 2004. 2445, note N. Groper.

« *l'archétype de l'engagement de la responsabilité du fait d'une recette non recouvrée, puisque la survenance de la prescription signifie, sauf exception, que le comptable n'a pas mis en œuvre les diligences nécessaires, en particulier celle tenant à la rapidité* » [2439]. Elle ne constitue toutefois pas la cause de l'engagement de la responsabilité mais plutôt « *l'événement qui rend les négligences antérieures, cause véritable de cette responsabilité, irréparables* » [2440]. Les exemples jurisprudentiels sont abondants [2441], même si la plupart de ces hypothèses concernent, 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'État 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 territoriales [2442].

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 comptes [2443] ainsi qu'une divergence de jurisprudence entre cette dernière et le Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la Haute juridiction financière. En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État, la responsabilité du comptable entrant n'est écartée, conformément à la loi [2444], que

---

2439. N. Groper, note sous, C. comptes, 24 juin 2004, *Commune de Tende*, *AJDA* 2004. 2445.

2440. J. Magnet, *Les comptables publics*, préc., p. 112.

2441. Voir C. comptes, 30 avr. et 12 juin 1969, *Pejeux et Proust, Centre hospitalier de Courbevoie*, *Rec. C. comptes*, p. 76 ; C. comptes, 28 juin et 5 juill. 1979, *Verny, Receveur général des finances de Paris*, *Rec. C. comptes*, p. 80 ; C. comptes, 3 mars 1982, *Robert-Ernest, Lycée d'État de Quesnoy*, *Rec. C. comptes*, p. 44 ; C. comptes, 2 déc. 1987, *Receveurs des impôts de Paris-Ouest*, *Rec. C. comptes*, p. 137 ; C. comptes, 31 janv. 1991, *Receveurs des impôts Oise c/ R.P. Senlis*, *Rec. C. comptes*, p. 10 ; C. comptes, 23 oct. 1989, *Goussard*, *Rec. C. comptes*, p. 97. ; C. comptes, 19 déc. 1991, *Sérougne, receveur du BAS de Paris*, *Rec. C. comptes*, p. 119 ; C. comptes, 20 janv. 2000, *Bedoucha, receveur des impôts de la Seine-Saint-Denis*, *Rec. C. comptes*, p. 3.

2442. C. comptes, 1er févr. 2011, *Trésorier-payeur général du Loiret* ; *AJDA* 2011. 1315, note N. Groper et C. Michaut.

2443. Voir J. Magnet, « La responsabilité des comptables publics », *RFFP* 1984, no 7, p. 69-90, spéc. p. 77-81.

2444. Article 60-III de la loi no 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*

si ce dernier a émis des réserves sur la gestion de son prédécesseur [2445]. 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 engagée [2446]. Le comptable sortant demeurera seul responsable. En somme, « *l'irrécouvrabilité prévaut sur la réserve* » [2447]. *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 écartée [2448].

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 d'ailleurs 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.

985 Même acquise au débiteur, celui-ci n'est pas obligé d'opposer la prescription à son créancier ; il peut y renoncer. À 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

---

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* ».

2445. CE, ass., 23 juin 1989, *Vèque et autres, receveurs de la commune de Romainville*, préc. Pour une critique de cette position, voir *GAJ Fin*., 2007, 5e éd., no 23.

2446. C. comptes, 24 avr. 1992, *Receveurs des impôts du Finistère*, *Rec*., p. 37.

2447. N. Groper, note sous C. comptes, 24 juin 2004, *Commune Tende* ; *AJDA* 2004. 2445.

2448. C. comptes, 17 oct. 2001, *Centre hospitalier de Niort*, *Rec*., *C. comptes*, p. 77.

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 législatif de la renonciation expresse : le relèvement 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 prescription [2449]. Il faut rappeler que

---

2449. Sur ce point, voir P. Amselek, « Le ministre des Finances et la déchéance quadriennale (À propos d'un arrêt récent du Conseil d'État) », *AJDA* 1966. 29-38.

la déchéance quinquennale, puis quadriennale, a initialement été créée pour contourner les trop longues prescriptions du Code civil et satisfaire ainsi aux exigences de clôture des comptes publics. Mesure d'ordre budgétaire sanctionnant l'inaction du créancier, elle agissait alors comme un couperet au plan strictement comptable [2450]. 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 1955 [2451] instituait, à la suite d'autres textes [2452], « *une sorte de pouvoir de veto* » [2453] 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 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'État 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'État* » [2454]. 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 1965 [2455], le Conseil d'État 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.

2450. Voir *supra*, n° 91-93.

2451. Article 9 du décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955, *Système de gestion, JORF* du 18 nov. 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* ».

2452. Voir P. Amselek « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 477-478.

2453. C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1974, 498 p., spéc. p. 392.

2454. CE 18 avr. 1958, *Guern*, *Rec.*, p. 214.

2455. CE, sect., 21 mai 1965, *Firroloni*, *Rec.*, p. 291 ; *RDP* 1966. 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'État* ».

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'État 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 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* » [2456] 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 crée 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* » [2457], 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* » [2458]. 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

---

2456. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 479.

2457. C. Blumann, *La renonciation en droit administratif*, préc., p. 406.

2458. *Ibidem*.

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'État 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 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 1998 [2459] et du 8 février 1999 [2460], modifiés par le décret du 9 janvier 2004 [2461] 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 « *7 600 euros pour les créances détenues par les agents de l'État en cette qualité* » et à « *15 000 euros pour les autres créances, ce dernier montant* [étant] *porté à 76 000 euros lorsque le créancier met en cause la responsabilité de l'État* ». 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 légitiment penser que son avis, même s'il est « *obligatoire non conforme* » [2462], 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* ». À la différence de dettes de l'État, 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 défense [2463].

2459. Décret nº 98-81 du 11 février 1998 *modifiant la loi nº 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics et relatif aux décisions prises par l'État en matière de prescription quadriennale*, *JORF* du 14 févr. 1998, p. 2347.

2460. Décret nº 99-89 du 8 février 1999 *pris pour l'application de l'article 3 du décret nº 98-81 du 11 février 1998 modifiant la loi nº 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics et relatif aux décisions prises par l'État en matière de prescription quadriennale, JORF* du 11 févr. 1999, p. 2190.

2461. Décret nº 2004-40 du 9 janv. 2004, *pris en application du décret nº 2003-618 du 3 juillet 2003 relatif à la prescription quadriennale outre-mer*, *JORF* du 11 janv. 2004, p. 926.

2462. L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2007, 500 p., spéc. p. 282.

2463. CAA Versailles, 22 févr. 2007, *Commune de Feucherolles*, Req. nº 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,*

Pour les dettes de l'État, cette différence de 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. 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* » [2464]. Cet argument, aussi convaincant soit-il, ne doit pas faire oublier que la motivation d'un acte administratif a d'abord vocation à satisfaire à une exigence de transparence vis-à-vis de l'administré [2465]. De ce point de vue, il serait bienvenu que cette exigence s'étende aux décisions prises par les ordonnateurs de l'État. 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 un avantage dont l'octroi constitue un droit* » [2466]. Néanmoins, rien n'empêcherait d'ajouter à l'article 1er 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 demande de renonciation doit émaner de la volonté du créancier concrétisée par une demande adressée à l'administration, et non au juge [2467]. Sur ce point, la jurisprudence a apporté une réponse à une interrogation posée par P. Amselek à la suite de l'introduction de ce mécanisme en 1968. L'auteur se demandait si la décision de relèvement pouvait intervenir après que la prescription

---

elles prévoient que ce relèvement est décidé par 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* ».

2464. L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, préc., p. 283.

2465. En ce sens B. Seiller, « Acte administratif (II – Régime) », *RDCA*, janv. 2010, no 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* ».

2466. CAA Bordeaux, 21 avr. 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* ».

2467. CE 17 janv. 1997, *Robert X. c/ ministre de la Défense*, Req. no 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'État 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* ».

a été opposée par l'administration, et non simplement avant [2468]. 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 prescription [2469].

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 1987 [2470], le Conseil d'État 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* » [2471]. 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 pouvoir [2472], est cependant limité à l'erreur manifeste d'appréciation [2473]. Pour relever totalement ou partiellement [2474] son 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

---

2468. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 480.

2469. CE 2 avr. 2007, *M. A. c/ ministre de la Défense*, Req. n° 287793, inédit.

2470. Décision n° 86-224 DC du 23 janv. 1987, *Loi transférant à la juridiction judicaire le contentieux du Conseil de la concurrence*, *JORF* du 25 janv. 1987, p. 924 ; *GDCC*, 2013, 17e éd., n° 6 ; *GAJA*, 2013, 19e éd., n° 88.

2471. CE 20 juill. 2007, *A.N.P.E. c/ Clain*, *Rec. Tab.*, p. 1096 ; *JCP A* 2007, 2243, note J. Moreau.

2472. CE 31 janv. 1996, *Laplaud*, *Rec. Tab.*, p. 804.

2473. CE 23 déc. 2010, *Nicole A. c/ Recteur de l'Académie Aix-Marseille*, Req. n 324924, inédit ; CE 15 déc. 2006, *Daniel A. c/ ministre de la Défense et ministre des Finances*, Req. n° 280712, inédit ; CAA Marseille, 7 mars 2006, *M. X. c/ ministre de la Justice*, Req. n° 02MA00381, inédit.

2474. Voir par exemple, CE 15 déc. 2006, *Daniel A. c/ ministre de la Défense et ministre des Finances*, préc.

et le choix du degré de contrôle – celui-ci relevant plutôt d'une politique jurisprudentielle [2475] – le caractère gracieux de cette mesure [2476] de relèvement de prescription justifierait un degré de contrôle restreint de la qualification juridique des faits [2477]. 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 rejet [2478]. En outre, même si la décision de refus de relèvement est illégale, le juge administratif fait bénéficier l'administration de sa jurisprudence *Hallal* [2479] en autorisant la substitution de motif. Le Conseil d'État 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* » [2480]. Cela ne signifie pas pour autant que le contrôle exercé par les juridictions administratives soit inefficace. Ainsi, dans un arrêt du 17 avril 2012 [2481], 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*

2475. En ce sens S. Rials, « Pouvoir discrétionnaire », *RDCA* 1985, nº 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*) ».

2476. 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'État », *RDP* 1993. 1351-1384, spéc. 1361.

2477. 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., p. 194-196.

2478. Voir par exemple, CAA Bordeaux, 5 janv. 2012, *ministre de l'Équipement et ministre des Finances c/ M. X.*, Req. nº 11BX00612, inédit.

2479. CE, sect., 6 févr. 2004, *Hallal*, *Rec.*, p. 48, concl. I. de Silva ; *GACA*, 2011, 3e éd., nº 68.

2480. CE 9 juin 2004, *Lefebvre*, *Rec.*, p. 248 ; *AJDA* 2004. 1726 ; *JCP A* 2004. 1430, note J. Moreau.

2481. CAA Marseille, 17 avr. 2012, *Robert A.*, Req. nº 10MA02421, inédit.

prétendait éviter, c'est-à-dire à une discrimination entre les créanciers de l'administration et à une application au cas par cas » [2482]. 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* » [2483]. 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 débitrice serait envisageable, sous réserve que le législateur soit plus disert sur les conditions permettant de relever le créancier.

1001 À 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 À 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).

2482. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 479.

2483. L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif*, préc., p. 299.

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* » [2484]. 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 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 paiement [2485]. 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 créancier [2486] 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* » [2487]. 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*

2484. P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 286 p., spéc. p. 191.

2485. Sur cette question, voir P. Amselek, « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », préc.

2486. Voir *supra*, nº 994.

2487. P. Bernard, *La notion d'ordre public en droit administratif*, préc., p. 191.

mécanique » [2488]. 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 [2489]. Cette position constante sous l'empire de la loi du 29 janvier 1831 [2490] n'a pas évolué après l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1968 [2491].

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 jurisprudence *Mergui* de 1971 [2492]. 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 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* » [2493].

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 préjudice [2494], ce principe, de formulation très générale, peut être extrapolé en dehors des seuls cas d'espèces relatifs à la transaction [2495]. C. Debouy émet par exemple une forte réserve sur la conformité de la renonciation tacite

---

2488. B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, préc., p. 169.

2489. Voir E. Akoun, *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif*, Tome 1, thèse dactyl., Grenoble, 2013, 598 p., spéc. p. 117-126.

2490. CE 7 févr. 1896, *Cornaille, Leroy et autres*, *Rec*., p. 120 ; *S*. 1898. III. 40 ; CE 4 nov. 1942, *Simon*, *Rec*., p. 304 ; CE, sect., 24 juin 1949, *Legrand*, *Rec*., p. 309.

2491. Par exemple, CE 25 janv. 1985, *Commune de Sanary-sur-Mer et de Bandol*, Req. nº 45877 ; *AJDA* 1984. 41, concl. R. Denoix de Saint Marc ; *Dr. adm*. 1985, nº 3, comm. 133 ; CE 23 déc. 2010, *Nicole A. c/ Recteur de l'Académie Aix-Marseille*, Req. nº 324924, inédit : « *Considérant que la cour administrative d'appel de Bordeaux s'est fondée, pour rejeter l'appel formé devant elle par M^me^ 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* ».

2492. CE, sect., 19 mars 1971, *Mergui*, *Rec*., p. 235, concl. M. Rougevin-Baville ; *AJDA* 1971, I, p. 274, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes.

2493. D. Labetoulle et P. Cabanes, chron. sous CE, sect., 19 mars 1971, *Mergui*, préc.

2494. 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 », *RFDA* 2000. 548-566.

2495. 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 CE 5 oct. 1973, *SARL Clinique X*., *Dr. fisc*. 1974, nº 1-2, comm. 36.

à la prescription quadriennale à la jurisprudence *Mergui*, consacrant elle-même un moyen d'ordre public [2496]. 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* » [2497]. 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 condamner une personne publique à une somme qu'elle ne doit pas* » [2498]. 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 cassation [2499] 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* » [2500]. 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.

2496. C. Debouy, *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, PUF, 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 », *RDP* 1999. 781-828, spéc. 812 ; L. Karam-Boustany, *L'action en responsabilité extra-contractuelle devant le juge administratif,* préc., p. 326. Dans certaines décisions, l'administration a tenté, en vain, de faire rattacher explicitement l'exception de prescription quadriennale au principe selon lequel les personnes publiques ne peuvent être condamnées à une somme qu'elles ne doivent pas. Voir par exemple, CE 4 déc. 2013, *Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »*, Req. nº 349614, inédit.

2497. P. Yolka, « Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs », préc., p. 604.

2498. 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, p. 199-222, spéc. p. 220.

2499. Sur ce point, voir J. François, *Droit civil. Les obligations. Régime général*, Tome IV, Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2013, 3e éd., 539 p., spéc. p. 155-156.

2500. CAA Paris, 11 mai 1993, *ministre de la Défense*, Req. nº 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'État 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* » [2501] 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. À 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, renonçait à la prescription acquise [2502].

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'État 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* » [2503]. 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 cassation [2504].

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 créanciers [2505]. Si l'on peut concevoir une renonciation expresse, enserrée dans des modalités procédurales, il est impossible de déterminer les motivations de l'administration lorsque

---

2501. CE 22 mars 1967, *Société coopérative agricole de stockage des Alpes et de Provence*, *Rec.*, p. 138 ; *AJDA* 1967. II. 547, note J. Lamarque ; *Dr. fisc.* 1968, n° 26, comm. 872. Cet arrêt opère un revirement de CE, ass., 23 déc. 1931, *ministre des Finances c/ Jaillon*, *Rec.*, p. 1157 ; *S.* 1933. III. 54.

2502. CE 21 févr. 1890, *Faivre c/ Commune de Rouhe*, *Rec.*, p. 208.

2503. CE 6 déc. 2006, *Balle c/ Caisse de dépôts et consignations*, *Rec. Tab.*, p. 1033.

2504. CE 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai*, préc. ; CE 20 juin 2007, *Grégoire*, *Rec. Tab.*, p. 975 ; *AJDA* 2009. 1463.

2505. En ce sens G. Eckert et J.-P. Kovar, « Réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », préc., p. 33.

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. Amselek 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* » [2506]. Même si l'article 2247 du Code civil [2507] 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'office [2508]. 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.

§ 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 civil [2509]. 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 législatif de la renonciation à la prescription par le débiteur 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

---

2506. P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc., p. 483.

2507. Article 2247 du Code civil : « *Les juges ne peuvent pas suppléer d'office le moyen résultant de la prescription* ».

2508. 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 (Civ. 2e, 17 avr. 2008, *Bull. civ.* II, no 99). Sur ce point, voir N. Fricero, « La prescription extinctive un an après la loi no 2008-561 du 17 juin 2008 : ce qu'il faut savoir ! », *Procédures*, 2009, no, étude 6, p. 6-10.

2509. Voir *supra*, no 631 et s.

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 de la libre disposition [2510]. Ceci explique que l'article 2248 du Code civil précise que « *sauf renonciation, la prescription peut être opposée en tout état 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 substantiels [2511], constitue ou non une irrecevabilité d'ordre public [2512].

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 équivoque [2513]. 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*

2510. Voir P. Hoonakker, « La disposition de la prescription », *LPA* 2 avr. 2009, n° 66, p. 19-24, spéc. p. 22-24.

2511. Voir *supra*, n° 170.

2512. 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, 5e éd., 2012, 1032 p., spéc. p. 235.

2513. Sur ce point, voir D. Landraud, *La prescription extinctive et l'ordre public*, préc., p. 353-358.

social tout en ne pouvant pas s'abstraire complètement de la volonté privée » [2514]. Un certain nombre d'auteurs continue toutefois de regretter « *le déclin de l'ordre public* » [2515] 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* » [2516]. Comme le notait 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 consacre. La règle est alors justifiée par le souci de ne pas laisser au juge l'initiative d'une telle expropriation* » [2517]. 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 l'affirme 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* » [2518]. Or, cette limitation principale est soumise à un régime procédural plus strict, gouverné par l'ordre public [2519], que celui de la prescription.

1017 À 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 à la prescription par le débiteur 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 acquise [2520], 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

---

2514. 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., p. 326-327.

2515. S. Amrani-Mekki., « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », préc.

2516. C. Brenner, « Quelques aspects procéduraux de la réforme de la prescription extinctive », *RDC* 2008. 1431-1445, spéc. 1437.

2517. A. Bénabent, « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », préc., p. 1801.

2518. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, préc., p. 611.

2519. Voir *supra*, nº 194-216.

2520. CAA Nancy, 14 oct. 1993, *Jean X.*, Req. nº 92NC00540, inédit.

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'État a par exemple pu considérer qu'un fonctionnaire acceptant le précompte sur son traitement des retenues qu'il doit à l'État, renonce tacitement à la prescription quinquennale de l'ancien article 2277 du Code civil [2521]. Plus encore, cette disposition du Code civil est régulièrement utilisée dans le 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 contrainte [2522]. 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 à la suite de 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* » [2523]. De même, un contribuable effectuant le paiement d'une imposition prescrite après avoir accepté un échéancier de paiement après un entretien avec le comptable public est également réputé avoir renoncé à la prescription [2524]. À 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* » [2525].

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'imposition [2526] ou de son recouvrement un moyen d'ordre public [2527]. 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.

2521. CE 20 nov. 1920, *Meker*, *Rec.*, p. 1014.

2522. CE 29 juin 1966, *Société Egéma*, *Dr. fisc.* 1966, n° 52, p. 31, concl. F. Lavondes.

2523. CAA Bordeaux, 3 juill. 2008, *Société Parinet*, Req. n° 06BX01175, inédit ; *RJF* 1/09, n° 66.

2524. CE 11 juill. 2011, *Sicnasi*, *Rec. Tab.*, p. 873 ; *Dr. fisc.* 2011, n° 50, comm. 634, concl. L. Olléon et note L. Faulcon et A. Fournier ; CAA Versailles, 22 janv. 2008, *Jean-Luc X.*, Req. n° 06VE02446, inédit.

2525. CAA Paris, 16 oct. 2009, *Robert A.*, Req. n° 07PA04765, inédit.

2526. Sur ce point, voir G. Gest, « De la nature du moyen tiré de la prescription du droit de reprise de l'administration », in *Études de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, p. 959-970.

2527. CE 9 mars 1936, *Société des plâtrières du Roussillon*, *Rec.*, p. 301 ; CE 29 avr. 1964, *Société Boutin*, *Rec. Tab.*, p. 874 ; CE 9 juin 1971, *Ferrero*, *Rec.*, p. 431 ; *Dr. fisc.* 1972, n° 17, comm. 648 ; CE 17 mars 1999, *Gouet*, préc. Voir J.-L. Pissaloux, « Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse », préc., p. 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* » [2528] 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 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

2528. A. Collin, *Pour une conception renouvelée de la prescription*, préc., p. 489.

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 2

1024 En 1968, F.-P. Bénoit 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* » [2529]. 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. Bénoit, la préoccupation constante du jurislateur a été de rééquilibrer les rapports entre la puissance publique et les particuliers [2530]. 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'administration [2531], 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

---

2529. F.-P. Bénoit, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, 897 p., spéc. p. 75.

2530. J. Chevallier, « Le droit administratif, droit de privilège ? », *Pouvoirs*, 1988, n° 46, p. 57-70, spéc. p. 70.

2531. Voir P. Amselek, « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », préc.

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.

1026 L'originalité imprime également, et de manière non négligeable, les règles relatives à la prescription acquise en favorisant à nouveau l'exécution de l'obligation. 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 SECONDE PARTIE

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"* » [2532]. 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 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

---

2532. 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, p. 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).

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. À travers les normes de contrôle mobilisées et mises en œuvre par un contrôle de proportionnalité, les juges constitutionnel et européens ne font qu'interdire toute inégalité injustifiée 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 d'assurer 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 relatives à l'acquisition de la prescription 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 quelque peu, en laissant subsister une place à la volonté d'exécuter les 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 À 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* » [2533]. 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'État 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'État dans l'arrêt *Alusuisse Lonza-France* de 2005 [2534]. Cette pérennité s'explique par l'exigence de sécurité juridique, moteur de nombreuses évolutions actuelles du droit public. Ce dernier principe apparaît comme le

---

2533. Y. Gaudemet, préface à R. Noguellou, *La transmission des obligations*, préc. p. VII.
2534. CE, ass., 8 juill. 2005, *Alusuisse-Lonza France*, préc.

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 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* » [2535], 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* » [2536].

2535. 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, p. 287-302, spéc., p. 292.

2536. 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, p. 19-27, spéc. p. 22.

1034 Le contenu des règles de prescription tend en effet à se rapprocher celui du droit privé. Elles conservent néanmoins une certaine part 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 immanquablement 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 décloisonnement 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 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* » [2537].

2537. 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, p. 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, 7e éd., 846 p.

ALLAND (D.) et **RIALS (S.) (dir.)**, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2003, 1649 p.

ALLIX (E.), *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau, Paris, 1921, 4e 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, 7e éd., 895 p.

AUBY (J.-M.), BON (P.) et **AUBY (J.-B.)**, *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2011, 6e 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, 9e 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*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 1997, 379 p.

BARILARI (A.), *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, 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, 13e 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, 8e éd., 1046 p.

BERGEL (J.-L.), *Théorie générale du droit*, Dalloz, coll. Méthode du droit, Paris, 2012, 5e éd., 399 p.

BIENVENU (J.-J.) et **LAMBERT (T.)**, *Droit fiscal*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2010, 4e 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, 23e éd., 1012 p.

Bouvier (M.), *Les finances locales*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 2010, 13e éd., 262 p.

Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et **Lassale (J.-P.)**, *Finances publiques*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2012, 11e éd., 1066 p.

Boyer (L.) et **Roland (H.)**, *Les adages du droit français*, Litec, Paris, 1999, 4e éd., 1021 p.

Boyer (L.) et **Starck (B.)**, *Régime des obligations*, Litec, Paris, 1999, 6e éd., 382 p.

Braibant (G.) et **Stirn (B.)**, *Le droit administratif français*, Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2005, 7e éd., 652 p.

Buffelan-Lanore (Y.) et **Larribau-Terneyre (V.)**, *Droit civil. Les obligations*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 13e éd., 1028 p.

Buisson (J.) et **Guinchard (S.)**, *Procédure pénale*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 9e éd., 1633 p.

Burdeau (F.), *Histoire du droit administratif : de la Révolution au début des années 1970*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1995, 494 p.

Cadiet (L.) (dir.), *Dictionnaire de la Justice*, PUF, Paris, 2004, 1362 p.

Cadiet (L.) et **Jeuland (E.)**, *Droit judiciaire privé*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2013, 8e éd., 883 p.

Cadiet (L.), Normand (J.) et **Amrani-Mekki (S.)**, *Théorie générale du procès*, PUF, coll. Thémis, 2013, 2e éd., 997 p.

Carbonnier (J.)

– *Flexible droit. Pour une sociologie juridique du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 1998, 9e éd., 447 p.

– *Droit civil. Les obligations. Les biens*, Tome II, PUF, coll. Quadrige/Manuel, Paris, 2004, 2574 p.

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, 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, coll. Les grands arrêts, Paris, 2013, 855 p.

Chapus (R.)

– *Droit administratif général*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15e éd., 1427 p.

– *Droit administratif général*, Tome II, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2001, 15e éd., 797 p.

– *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, 13e éd., 1540 p.

Chevallier (J.), *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et Société, Paris, 2008, 266 p.

COLLET (M.)

– *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4e éd., 435 p.

– *Procédures fiscales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 1re éd., 339 p.

CORMENIN (L.-M.), *Droit administratif*, Tome II, Thorel et Pagnerre, Paris, 1840, 5e éd., 598 p.

CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. Quadrige, Paris, 2011, 9e éd., 1095 p.

CORNU (G.) et **FOYER (J.)**, *Procédure civile*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1996, 3e éd., 779 p.

COURRÈGES (A.) et **DAËL (S.)**, *Contentieux administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 4e éd., 411 p.

CUCHE (P.) et **VINCENT (J.)**, *Procédure civile*, Dalloz, Paris, 1963, 13e éd., 719 p.

DAËL (S.), *Contentieux administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2010, 3e 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, coll. Les grands arrêts, Paris, 2009, 5e éd., 1135 p.

DEBBASCH (C.) et **COLIN (F.)**, *Droit administratif*, Economica, Paris, 2011, 10e éd., 734 p.

DEBBASCH (C.) et **RICCI (J.-C.)**, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2001, 8e 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*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2012, 2e éd., 373 p.

DRIE (J.-C.), *Procédures de contrôle fiscal. La voie de l'équilibre*, L'Harmattan, coll. Finances publiques, Paris, 2005, 383 p.

DUPUIS (G.), GUÉDON (J.-M.) et **CHRÉTIEN (P.)**, *Droit administratif*, Sirey, coll. Université, Paris, 2010, 12e éd., 727 p.

DUFAU (J.), *Le domaine public*, Le Moniteur, Paris, 2001, 5e éd., 574 p.

DUGUIT (L.)

– *Traité de droit constitutionnel*, Tome I, De Boccard, Paris, 1927, 3e éd., 763 p.

– *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, de Boccard, Paris, 1928, 3e éd., 888 p.

– *Traité de droit constitutionnel*, Tome III, de Boccard, Paris, 1930, 3e éd., 853 p.

EISENMANN (C.)

– *Cours de droit administratif*, Tome I, LGDJ, Paris, 1982, 786 p.

– *Cours de droit administratif*, Tome II, LGDJ, Paris, 1983, 908 p.

ÉVEILLARD (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, coll. Les grands arrêts, Paris, 2007, 5e éd., 590 p.

Favoreu (L.), Philip (L.), Gaïa (P.), Ghevontian (R.), Mélin-Soucramanien (F.) et **Roux (A.)**, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, coll. Les grands arrêts, Paris, 2013, 17e 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, 7e éd., 489 p.

Flour (J.), Aubert (J.-L.) et **Savaux (E.)**, *Droit civil. Les obligations. L'acte juridique*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 15e 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, 3e éd., 539 p.

Frier (P.-L.) et **Petit (J.)**, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2013, 8e éd., 634 p.

Fromont (M.), *Droit administratif des États européens*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2006, 362 p.

Gabolde (C.), *Procédure des Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel*, Dalloz, Paris, 1997, 6e 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, 4e éd., 389 p.

Gaudemet (P.-M.) et **Molinier (J.)**, *Finances publiques. Budget/Trésor*, Tome I, Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 1992, 6e éd., 565 p.

Gaudemet (Y.), *Traité de droit administratif. Droit administratif des biens*, Tome II, LGDJ, Paris, 2011, 14e éd., 686 p.

Gautron (J.-C.), *Droit européen*, Dalloz, coll. Mémentos, Paris, 2011, 14e éd., 346 p.

Gérando (de) (J.-M.), *Institutes du droit administratif français ou Éléments 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*, LGDJ, coll. Traité, Paris, 2005, 1374 p.

Godfrin (P.) et **Degoffe (M.)**, *Droit administratif des biens*, Sirey, coll. Université, Paris, 2012, 10e éd., 473 p.

Gohin (O.), *Contentieux administratif*, Litec, Paris, 2012, 7e éd., 520 p.

Gour (C.), Molinier (J.) et **Tournié (G.)**, *Procédures fiscales*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1982, 388 p.

Grosclaude (J.) et **Marchessou (P.)**, *Procédures fiscales*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2012, 6e éd., 380 p.

Guettier (C.), *Droit des contrats administratifs*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 3e 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, 31e éd., 1541 p.

GUINCHARD (S.) *et alii*, *Droit Processuel. Droit commun et droit comparé du procès*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, 5e éd., 1307 p.

GUYOMAR (M.) et **SEILLER (B.)**, *Contentieux administratif*, Dalloz, coll. Hypercours, Paris, 2012, 2e éd., 515 p.

HAURIOU (M.)

– *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif*, Larose et Forcel, Paris, 1893, 2e éd., 759 p.

– *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 1933, 12e 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, 5e éd., 1032 p.

JAMIN (C.) et **MAZEAUD (D.) (dir.)**, *L'unilatéralisme et le droit privé*, Economica, coll. Études juridiques, Paris, 1999, 100 p.

JEULAND (E.), *Droit processuel général*, Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2012, 2e 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, 3e 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*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2010, 15e éd., 1025 p.

LAFERRIÈRE (E.)

– *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1re éd., rééd., LGDJ, 1989, 709 p.

– *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome II, Berger-Levrault, Paris, 1888, 1re éd., rééd., LGDJ, Paris, 1989, 675 p.

LAFERRIÈRE (J.) et **WALINE (M.)**, *Traité élémentaire de science et législation financières*, LGDJ, Paris, 1952, 581 p.

LAMARQUE (J.), NÉGRIN (O.) et **AYRAULT (L.)**, *Droit fiscal général*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2011, 2e 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, 8e éd., 244 p.

LAUBADÈRE (DE) (A.), VÉNÉZIA (J.-C.) et **GAUDEMET (Y.)**, *Traité de droit administratif*, Tome I, LGDJ, Paris, 1999, 15e éd., 1107 p.

LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.)

– *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris, 1re éd., 1956, 425 p.

– *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris, 2e éd., 1958, 487 p.

– *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, Paris, 3e 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, 19e éd., 1033 p.

Magnet (J.)

– *Comptabilité publique*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1978, 608 p.

– *Les comptables publics*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 1995, 152 p.

Malaurie (P.), Aynès (L.) et **Stoffel-Munck (P.)**, *Les obligations*, Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2011, 5e éd., 856 p.

Malinvaud (P.) et **Fenouillet (D.)**, *Droit des obligations*, Litec, coll. Manuel, Paris, 2012, 12e éd., 760 p.

Marcadé (V.), *Explication théorique et pratique du Code civil. De la prescription*, Tome XII, Delamotte, Paris, 1874, 7e 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*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 1994, 421 p.

Melleray (F.), *Droit de la fonction publique*, Economica, coll. Corpus droit public, Paris, 2013, 3e éd., 441 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-Deviller (J.), *Droit administratif*, Montchrestien, coll. Cours, Paris, 2011, 12e éd., 774 p.

Moreau (J.), *Droit administratif*, PUF, 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*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2008, 646 p.

Pélissier (J.), Auzero (G.) et **Dockès (E.)**, *Droit du travail*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 27e 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, LGDJ, Paris, 1954, 2e éd., 1111 p.

PLANTEY (A.) et **PLANTEY (M.-C.)**, *La Fonction publique*, LexisNexis, coll. Traité, Paris, 2012, 3e éd., 1186 p.

PRADEL (J.), *Procédure pénale*, Cujas, coll. Référence, Paris, 2013, 17e éd., 975 p.

RICHER (L.), *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2012, 8e éd., 798 p.

RIPERT (G.), *La règle morale dans les obligations civiles*, LGDJ, Paris, 1949, 4e 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, 2e éd., réed. Dalloz, Paris, 2008, 590 p.

ROUQUETTE (R.), *Petit Traité du procès administratif*, Dalloz, coll. Praxis, Paris, 2012, 5e 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, 2e éd., 1631 p.

SEILLER (B.), *Droit administratif. Les sources et le juge*, Tome I, Flammarion, coll. Champs Université, Paris, 2011, 4e éd., 345 p.

SIMON (D.), *Le système juridique communautaire*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2001, 3e éd., 779 p.

SUDRE (F.), *Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2012, 11e éd., 935 p.

TERRÉ (F.), *Introduction au droit*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 9e éd., 652 p.

TERRÉ (F.) et **SIMLER (P.)**, *Les biens*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2010, 8e éd., 868 p.

TERRÉ (F.), SIMLER (P.) et **LEQUETTE (Y.)**, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2013, 11e 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, 4e éd., 731 p.

TRUCHET (D.)

– *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, 4e éd., 470 p.

– *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2013, 5e éd., 476 p.

– *Droit de la santé publique*, Dalloz, coll. Mémentos, Paris, 2013, 8e 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 **Inserguet-Brisset (V.)**, *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, coll. Licence, Paris, 2012, 6e éd., 477 p.

Vedel (G.), *Droit administratif*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1976, 6e éd., 901 p.

Waline (J.), *Droit administratif*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2012, 24e éd., 759 p.

Waline (M.)

– *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1936, 1re éd., 688 p.

– *Manuel élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1946, 4e éd., 556 p.

– *Traité de droit administratif*, Sirey, Paris, 1957, 7e éd., 892 p.

Weil (P.) et **Pouyaud (D.)**, *Le droit administratif*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2013, 24e éd., 127 p.

II. – THÈSES, MÉMOIRES

Akoun (E.), *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif*, thèse dactyl., Grenoble, 2013, Tome I, 598 p. et Tome II, 217 p.

Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 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'État*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1994, 512 p.

Bern (P.), *La nature juridique du contentieux de l'imposition*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1972, 197 p.

Bernard (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1962, 286 p.

Bienvenu (J.-J.), *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois : sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, tomes I et II, thèse dactyl., Paris II, 1979.

Blumann (C.), *La renonciation en droit administratif*, LGDJ, 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 II, 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*, PUF, coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1990, 397 p.

Bourdon (P.), *Le contrat administratif illégal*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2014, 942 p.

BOURGET (R.), *La science juridique et le droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^e^ et XX^e^ siècles)*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2012, 1347 p.

BOURREL (R.), *Emploi public et finances publiques*, thèse dactyl., Toulouse I, 2013, 819 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*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2014, 490 p.

CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée (Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire)*, LGDJ, 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*, PUAM, 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*, LGDJ, 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1977, 267 p.

DELAUNAY (B.), *L'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1993, 1003 p.

DELAUNAY (B.), *La faute de l'administration*, LGDJ, 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 464 p.

DOUET (F.), *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, LGDJ, 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. Étude de droit comparé interne*, LGDJ, 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.

ÉVEILLARD (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 Thèses, 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*, LGDJ, 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*, LGDJ, 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*, LGDJ, 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 administratif*, LGDJ, 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.

LANGELIER (E.), *L'office du juge administratif et le contrat administratif*, LGDJ, coll. Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Paris, 2012, 894 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 GOUIX (G.), *De la déchéance quinquennale*, Larose, Paris, 1905, 123 p.

LEFEUVRE (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*, LGDJ, 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)*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1981, 705 p.

LOMBARD (F.), *La cause dans le contrat administratif*, Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 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.

MAMOUDY (O.), *La modulation dans le temps des décisions de justice en droit français*, thèse dactyl., Paris I, 2013, 603 p.

MARTIN (J.), *Les sources de droit privé du droit des contrats administratifs*, thèse dactyl., Paris II, 2008, 859 p.

MASCLET DE BARBARIN (M.), *Le contentieux du recouvrement de l'impôt*, LGDJ, 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*¸ PUAM, 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2001, 466 p.

MERLET (C.), *Les créances ordinaires de l'État*, Loviton, Paris, 1933, 107 p.

MESTRE (A.), *L'autorité compétente pour déclarer l'État 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*, LGDJ, 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*, LGDJ, 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'État*, thèse dactyl., Paris II, 1998, 224 p.

NOGUELLOU (R.), *La transmission des obligations en droit administratif*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2004, 402 p.

OMAR (A.), *La notion d'irrecevabilité en droit judiciaire privé*, LGDJ, 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*, LGDJ, 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*, LGDJ, 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de science financière, Paris, 1987, 152 p.

RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 2009, 693 p.

ROUSSEAU (G.), *L'agent judiciaire du Trésor*, LGDJ, 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'État par déchéance quinquennale*, Larose et Tenin, Paris, 1906, 271 p.

THÉBAULT (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, coll. Bibliothèque de finances publiques et fiscalité, Paris, 2007, 387 p.

VAN LANG (A.), *Juge judiciaire et droit administratif*, LGDJ, 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, 1997, 604 p.

III. – RAPPORTS, ÉTUDES

Conseil d'État, *Rapport public 1991. De la sécurité juridique*, La documentation française, Paris, 1992, 416 p.

Conseil d'État, *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 forclusions et les prescriptions », *JORF* 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 », *CJEG* 1957, pp. 71-77.

Agostini (E.), « Interversion des prescriptions et réforme de la prescription », *D.* 2010. 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 », *LPA* 14 sept. 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*, LGDJ, coll. Bibliothèque de l'institut André Tunc, Paris, 2005, pp. 75-98.

– « Liberté, simplicité, efficacité, la nouvelle devise de la prescription ? », *JCP* 2008, I, 160, pp. 16-27.

Amselek (P.)

– « Le ministre des Finances et la déchéance quadriennale. (À propos d'un arrêt récent du Conseil d'État) », *AJDA* 1966. 29-38.

– « La nature de la déchéance quadriennale depuis la loi du 31 décembre 1968 », *AJDA* 1970. 465-484.

– « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *RA* 1970. 653-662.

– « Les refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *AJDA* 1973. 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» », *APD* 1982. 251-258.

– « Une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Études de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, pp. 421-449.

– « Les établissements publics sans comptable public et le principe de l'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *JCP* 1986. I. 3236.

– « La compensation entre les dettes et les créances des personnes publiques », *RDP* 1988. 1485-1553.

– « La répétition de l'indu payé aux personnes publiques », in *Mélanges en l'honneur de René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/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 », *RFFP* 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 », *AJFP* 2012. 130-141.

Aubert (J.-L.), « Brèves réflexions sur le jeu de l'exception de nullité », in *Études offertes à Jacques Ghestin. Le contrat au début du XXIe siècle*, LGDJ, 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 », *AJDA* 2013. 1212-1216.

Auby (J.-B.)

– « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Études offerts à Jean-Marie Auby*, Dalloz, Paris, 1997, pp. 3-16.

– « La bataille de San Romano, réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *AJDA* 2001. 912-926.

– « À propos de la notion d'exorbitance du droit administratif », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, 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.

– « État 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 », *EDCE* 1958. 35-57.

– « L'action domaniale », *AJDA* 1983. 507-513.

Auvret (P.), « La notion de droits acquis en droit administratif français », *RDP* 1985. 53-101.

B

Ba (A.), « Le retrait des actes administratifs illégaux créateurs de droits : la complexité croissante du régime », *RDP* 2007. 1617-1634.

Bach (E.-L.), « Contribution à l'étude du problème d'application des lois dans le temps », *RTD civ.* 1969. 405-468.

Ballot-Léna (A.), « Les multiples points de départ de la prescription extinctive », *LPA* 7 déc. 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 », *RIDC* 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 », *RDC* 2008. 1413-1431.

Baranès (W.), Frison-Roche (M.-A.) et **Robert (J.)**, « Pour le droit processuel », *D.* 1993. 9-11.

Barthélémy (J.), « Sur l'obligation de faire ou de ne pas faire et son exécution forcée dans le droit public », *RDP* 1912. 505-540.

Bauberris (J.), « Le nouveau droit allemand de la prescription (dans le B.G.B.) », *RIDC* 2002. 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'État », *APD* 1990. 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'État, le Code civil et la responsabilité », *CJEG/RJEP* 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.), « Étude critique de la notion de fin de non-recevoir en droit privé », *RTD civ.* 1947. 133-160.

Behar-Touchais (M.), « Le foisonnement des délais », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, 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. Études 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 », *RMCUE* 2000. 100-116.

Belorgey (J.-M.), « La sécurité juridique des décisions d'octroi d'aides publiques au regard du droit communautaire », *AJDA* 2000. 371-381.

Bénabent (A.)

– « Le chaos du droit de la prescription extinctive », in *Mélanges dédiés à Louis Boyer*, PUSS, Toulouse, 1996, pp. 123-133.

– « Sept clefs pour une réforme de la prescription extinctive », *D.* 2007. 1800-1804.

Benelbaz (C.), « Les règles de démission dans la fonction publique : droit commun ou droit spécifique ? », *AJFP* 2010. 232-238.

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

Bergel (J.-L.), « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.* 1984. 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'État. 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 », *RFDA* 2000. 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'AFDA, *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 », *JCP 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*, LGDJ/PUSS, Paris/Toulouse, 2011, pp. 13-38.

Boehler (E.), « À 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» », *RFDA* 2001. 421-437.

Bonnard (R.)

– « De la compensation comme mode d'extinction des créances », *RSLF* 1911. 1-23.

– « Les droits publics subjectifs des administrés », *RDP* 1932. 695-728.

– « La conception matérielle de la fonction juridictionnelle », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, 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. 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)*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 91-106.

– « L'autonomie contrastée du contentieux des contrats publics des affaires », *RDP* 2010. 327-348.

– « Les recours ouverts aux tiers », *AJDA* 2011. 314-319.

Braibant (G.), « Les rapports du Médiateur et du juge administratif », *AJDA* 1977. 283-289.

Bréchon-Moulène (C.), « Liberté contractuelle des personnes publiques », *AJDA* 1998, numéro spécial, pp. 643-650.

Brenner (C.), « Quelques aspects procéduraux de la réforme de la prescription extinctive », *RDC* 2008. 1431-1445.

Brenner (C.) et **Lécuyer (H.)**, « La réforme de la prescription », *JCP 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. Études 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*, PUAM, Aix-Marseille, 1998, pp. 183-193.

Buisson (J.)

– « Non-rétroactivité et droit fiscal », *RFDA* 2002. 786-790.

– « Créances non fiscales des collectivités publiques », *RDCA*, avr. 2007.

C

Cabanis (A.), « L'utilisation du temps par les rédacteurs du Code civil », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, PUSS, 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*, PUAM, 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*, LGDJ, Paris, 2009, pp. 123-154.

Camproux-Duffrène (M.-P.), « La réforme de la prescription civile : les aspects environnementaux », *LPA* 2 avr. 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 », *RRJ* 2008-1, pp. 1945-1955.

Carbonnier (J.)

– « La règle *contra non valentem agere non currit praescritpio* », *RCLJ* 1937. 155-194.

– « Notes sur la prescription extinctive », *RTD civ.* 1952. 171-181.

Cario (R.), « Les modifications conventionnelles de la prescription extinctive », *LPA* 6 nov. 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'État de droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 47-55.

– « Les transformations du droit administratif du XIX^e^ au XXI^e^ 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 *Études 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. 99-106

– « Dualité de juridictions et unité de l'ordre juridique », *RFDA* 1990. 739-745.

– « L'administration et son juge, ce qui change », *EDCE*, 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 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 », *RFDA* 2000. 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, CURRAP/PUF, Reims/Paris, 1979, pp. 3-57.

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

– « L'évolution du droit administratif », *RDP* 1998. 1794-1809.

– « L'obligation en droit public », *APD* 2000. 179-194.

Chifflot (N.), « La prérogative de puissance publique », in Travaux de l'AFDA, *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, avr. 2013.

Collet (M.)

– « Le juge administratif et le contrôle des aides d'État : de la réception à l'instrumentalisation du droit communautaire ? », *RDP* 2009. 1311-1339.

– « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : "dépenser mieux" ou "dépenser moins" ? », *RFDA* 2013. 433-439.

Collière (P.), « Le retrait des décisions individuelles créatrices de droits : un régime peu satisfaisant », *AJDA* 2008. 334-337.

Combacau (J.), « Conclusions générales », in *Les compétences de l'État en droit international*, Pedone, Paris, 2006, pp. 301-318.

Combarnous (M.), « L'équité et le juge administratif », *Justices* 1998. 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 », *RHFD* 1995, n° 16, pp. 241-255.

– « Les définitions dans la loi », in *Études offertes à Jean Vincent*, Dalloz, Paris, 1981, pp. 77-92.

Costa (J.-P.),

– « Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif », *RDCA*, oct. 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*, *Les 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'Étienne 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*, PUR, Rouen, 2000, pp. 67-83.

Courrèges (A.), Melleray (F.) et **Maugüé (C.)**, « Code du travail et personnes publiques », *AJDA* 2005. 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. 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 », *AJDA* 2012. 317-333.

Darcy (G.), « La décision exécutoire. Esquisse méthodologique », *AJDA* 1994. 663-679.

Dareste (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 », *AJDA* 2008. 622-629.

Deguergue (M.)

– « L'exorbitance de la responsabilité administrative », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 201-218.

– « Le sens de la responsabilité environnementale », in *Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo. Terres du Droit*, Dalloz, Paris, 2009, pp. 573-587.

Delamarre (M.), « La sécurité juridique et le juge administratif français », *AJDA* 2004. 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 », *BJCL*, n° 11, 2010, pp. 738-741.

Delnaud (V.), « Prescription et discrimination », *D.* 2008. 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'AFDA, *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'État », *Droits*, nº 36, 2002, pp. 39-55.

DIEU (F.)

– « L'interruption de la prescription des dettes des collectivités publiques : une évolution favorable aux créanciers », *RFDA* 2007. 835-841.

– « Retour sur la jurisprudence récente relative à la garantie décennale des constructeurs », *JCP A* 2013, 2167, pp. 33-36.

DOMINO (X.) et **BRETONNEAU (A.)**, « Jurisprudence *Danthony* : bilan après 18 mois », *AJDA* 2013. 1733-1737.

DRAGO (G.), « La Cour de cassation, juge constitutionnel », *RDP* 2011. 1438-144.

DRAGO (R.)

– « L'État créancier », *RSLF* 1952. 76-112.

– « L'État débiteur », *RSLF* 1952. 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 », *RFDA* 1990. 757-763.

– « La codification en droit administratif français et comparé », *Droits* 1996. 95-101.

– « La notion d'obligation : droit public et droit privé », *APD* 2000. 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 », *RSF* 1969. 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 », *RSLF* 1961. 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 AFDA, *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 », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, pp. 25-33.

Eisenmann (C.)

– « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIXe et du XXe siècle) », *RDP* 1952. 904-979.

– « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *APD* 1966. 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.

Éveillard (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 régulé ?*, 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*, PUR, Rouen, 2000, pp. 45-65.

– « Variations sur le processus d'harmonisation du droit à travers l'exemple de la prescription extinctive », *RDC* 2004. 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. 2512-2521.

Ferreira (N.), « La notion d'exécution d'office », *AJDA* 1999, numéro spécial, pp. 41-46.

Février (J.-M.), « Sur les fondements de l'autorité des décisions exécutoires », *RRJ* 1999-3, pp. 871-894.

Flauss (J.-F.), « Droit communautaire, Convention européenne des droits de l'Homme et droit administratif », *AJDA* 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*, LGDJ, 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 », *Defrénois*, 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 », *RTDH* 2002. 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.

Fournier (S.) et **Zénati (F.)**, « Essai d'une théorie unitaire de la prescription », *RTD civ.* 1996. 339-353.

Fourriques (M.), « La prorogation des délais de reprise en matière de contrôle fiscal », *LPA* 16 déc. 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 civil. 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. 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, étude 6, pp. 6-10.

Frier (P.-L.)

– « L'ordre de recette, acte charnière », *RFDA* 1987. 131-147 et 315-330.

– « L'exécution d'office : principe et évolutions », *AJDA* 1999, n° spécial, pp. 45-48.

Frier (P.-L.) et **Belloubet-Frier (N.)**, « La deuxième mort de Jean Romieu », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 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 », *JCP 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 », *AJDA* 2005. 714-722.

Fromont (M.)

– « La justice administrative en Europe. Convergences », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, pp. 197-208.

– « Le principe de sécurité juridique », *AJDA* 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 », *RFFP* 2000, n° 70, pp. 121-131.

Garaudet (S.) et **Cottignies (S.)**, « Rémunération indue. 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 », *AJDA* 1977. 614-618.

– « Le précontentieux : le règlement non juridictionnel des conflits dans les marchés publics », *AJDA* 1994. 84-90.

– « Les nouvelles méthodes du juge administratif français », in *Mélanges en l'honneur de Epaminondas Spiliotopoulos. État, 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*, LGDJ, Paris, 1999, pp. 431-441.

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

– « 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.

– « Faut-il retirer l'arrêt *Ternon* ? », *AJDA* 2002. 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)*, LGDJ, 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 », *RDP* 2010. 313-326.

Gautier (P.-Y.), « Faut-il porter l'estocade finale à l'adage *Quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum* ? », *RDC* 2004. 849-852.

Gélard (P.), « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », *AJDA* 1967. 140-149.

Genevois (B.), « Principes généraux du droit », *RDCA*, oct. 2010.

Gény (B.), « De la méthode et de la technique du droit privé à celles du droit administratif », *Livre jubilaire du Conseil d'État. 150e anniversaire : 4 nivôse an VIII-24 décembre 1949*, Sirey, Paris, 1952, pp. 277-293.

Gény (F.), « Le particularisme du droit fiscal », *RTD civ.* 1931. 797-833.

Gest (G.)

– « De la nature du moyen tiré de la prescription du droit de reprise de l'administration », in *Études de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, pp. 959-970.

– « Dualité de juridiction et unité du droit fiscal », *RFDA* 1990. 822-841.

GHESTIN (J.)

– « L'utile et le juste dans les contrats », *APD* 1981. 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/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, 1986, pp. 157-165.

GIRARDI (J.-L.) et **RENOUARD (L.)**, « Évolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *AJDA* 2012. 536-542.

GIRERD (P.), « Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des États membres ? », *RTDE* 2002. 75-102.

GLASER (E.)

– « Modification ou retrait des actes créateurs d'avantages financiers », *Revue Lamy. Collectivités territoriales*, 2005, nº 6.

– « Les habits neufs du juge du contrat », *AJDA* 2011. 310-313.

GONOD (P.)

– « Les mesures gracieuses dans la jurisprudence du Conseil d'État », *RDP* 1993. 1351-1384.

– « À propos des *Grands arrêts 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.)**, « À propos des sources du droit administratif. Brèves notations sur de récentes remarques », *AJDA* 2005. 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 régulé ?*, 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'État et la Cour de Strasbourg : appropriation, anticipation, émancipation », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 311-320.

GUYOT (H.), « La prescription en droit du travail après la loi du 17 juin 2008 », *JCP 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 *Études dédiées à Alex Weill*, Dalloz/Litec, Paris, 1983, pp. 303-323.

HAÏM (V.)

– « Les créances publiques et le privilège du préalable », *D.* 1994. 217-218.

– « Recours de pleine juridiction », *RDCA*, janv. 2011.

– « Délai », *RDCA*, janv. 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 », *RGA* 1892, Tome II, pp. 385-403 et Tome III, pp. 15-28.

HÉBRAUD (P.)

– « L'exécution des jugements civils », *RIDC* 1957, pp. 170-202.

– « Observations sur la notion de temps dans le droit civil », in *Études offertes à Pierre Kayser*, Tome II, PUAM, 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.), « Étude structurale de l'application de la loi dans le temps (à partir du droit civil) », *RTD civ.* 1985. 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 », *AJDA* 1959. 5-13.

– « Le fait de l'administration dans la déchéance quadriennale », *AJDA* 1959. 148-153.

– « La compensation en droit administratif », *AJDA* 1960. 57-65.

HOFFMANN (F.), « Pour une réforme de la procédure des contraventions de grande voirie », *AJDA* 2013. 1721-1725.

HOONAKKER (P.), « La disposition de la prescription », *LPA* 2 avr. 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*, LGDJ, 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 », *JCP A* 2003, 1672, pp. 973-978.

– « Le statut général de la fonction publique, cœur du service public », *JCP A* 2212, pp. 15-18.

JEANNEAU (B.), « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », *EDCE*, 1981-1982, pp. 33-47.

JEULAND (E.), « Réalité des délais de forclusion (ou préfix) », in Jourdain (P.) et Wéry (P.), *La prescription extinctive. Études 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 », *RDP* 1908. 311-321.

– « De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public », *RDP* 1923. 5-22.

– « Essai d'une théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit public français », *RDP* 1923. 58-76.

– « Le régime des pensions de retraites des fonctionnaires publics en France », *RSLF* 1929. 653-702.

– « Nature et régime juridique de la créance fiscale », *RSLF* 1936. 195-204.

– « Le fait générateur de l'impôt », *RDP* 1937. 618-634.

– « Marcel Waline – Manuel Élémentaire de Droit administratif », *RDP* 1945. 272-274.

JORAT (M.), « Supprimer la justice administrative… deux siècles de débats », *RFDA* 2008. 456-467.

JORDA (J.), « Le délai raisonnable et le droit disciplinaire de la fonction publique », *AJDA* 2002. 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*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 29-43.

– « La date de naissance des créances d'indemnisation », *LPA* 9 nov. 2004, n° 224, numéro spécial, pp. 49-55.

K

KADA (N.), « Les grands arrêts et le droit administratif », *AJDA* 2008. 2098-2104.

KAISER (M.), « La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation », *APT* 2004. 119-162.

KANAYAMA (N.)

– « Les civilistes français et le droit naturel au XIX^e^ siècle. À propos de la prescription », *RHFD* 1989. 129-154.

– « Regards d'un civiliste étranger sur le nouveau droit français de la prescription », *RDC* 2008. 1445-1449.

KAYSER (J.), « La loi portant réforme de la prescription en matière civile et les modes alternatifs de règlements des conflits », *JCP E* 2008. 1938, pp. 21-24.

KERREST (A.), « La rétroactivité de la loi fiscale », *RFFP* 1993, n° 42, pp. 153-173.

KIMURA (T.), « Les finances publiques dans l'œuvre de M. Hauriou », *RFFP* 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*, PUR, Rouen, 2000, pp. 97-113.

L

LABETOULLE (D.)

– « Principe de légalité et principe de sécurité », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'État 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'État». À propos de l'avis du Conseil d'État du 8 septembre 2005 », *RJEP/CJEG* 2006. 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 », *RJEP* 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)*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 71-84.

LAFAIX (J.-F.), « Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels », *RFDA* 2010. 1089-1113.

LAGASSE (D.), « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'État 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 », *RDP* 2003. 831-859.

LAQUIÈZE (A.), « Le débat sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'Humanité », *Droits* 2000. 19-77.

LARNAUDE (F.)

– « Notre programme », *RDP* 1894. 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 », *RFDA* 2004. 398-412.

Lasserre-Kiesow (V.)

– « La prescription, les lois et la faux du temps », *JCP N* 2004. 1225, pp. 772-786.

– « Commentaire de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile », *RDC* 2008. 1449-1468.

Latournerie (J.), « La prescription administrative à l'épreuve de la réforme de la prescription en matière civile », *RDP* 2008. 1525-1537.

Laubadère (de) (A.)

– « Les éléments d'originalité de la responsabilité contractuelle de l'administration », in *Études 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. À propos des groupements de collectivités territoriales », in *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, PUSS, Toulouse, 1974, pp. 411-448.

Laurie (F.), « Faut-il mettre fin à l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires dans la fonction publique », *AJDA* 2002. 1386-1393.

Lavagnant (E.), « Le droit de reprise de l'administration », *RSF* 1965. 790-829.

Lavialle (C.)

– « Le recouvrement des créances des personnes publiques étrangères à l'impôt et au domaine », *RSF* 1976. 473-529.

– « L'imprescriptibilité du domaine public », *RFDA* 1985. 27-44.

– « La fin des chemins ruraux », in *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque*, Tome I, PUSS, 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* », *JCP* 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 régulé ?*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2010, pp. 3-10.

Le Corail (J.-L.), « Administration et sanctions », in *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, LGDJ/Montchrestien, Paris, 1992, pp. 103-126.

Le Roy (M.), « Récupérer une aide publique », *RDP* 2009. 1007-1035.

Ledain (D.), « Une infraction pénale atypique : la contravention de grande voirie », in Niquège (S.) (dir.), *L'infraction pénale en droit public*, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, Paris, 2010, pp. 62-82.

Lefeuvre (A.), « De la prescription décennale en matière de responsabilité médicale », *AJDA* 2003. 270-275.

Lelieur (J.), « L'impact de la réforme de la prescription civile sur l'action des victimes d'infractions pénales », *LPA* 2 avr. 2009, n° 66, pp. 50-52.

Le Pors (A.), « D'un statut à l'autre », *CFP* 2013, n° 329, pp. 18-21.

Leroyer (A.-M.), « Réforme de la prescription civile », *RTD civ.* 2008. 563-571.

Lespinasse (H.), « Faudrait-il changer les vieux termes de la langue du droit ? », *RCLJ* 1874. 552-556.

Levano (Y.), « La prescription extinctive en droit allemand après la réforme du droit des obligations », *RIDC* 2004. 947-958.

Leveneur (L.)

– « Le Code civil, cadre normatif concurrencé », in Saintourens (B.) (dir.), *Le Code civil. Une leçon de légistique ?*, Economica, coll. Études juridiques, Paris, 2006, pp. 123-149.

– « Trois petits tours au Parlement et quelques questions », *CCC* 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^e – XVIII^e) », *Droits*, n° 31, 2000, pp. 3-18.

Libchaber (R.), « Le point sur l'interversion des prescriptions en cas de condamnation en justice », *D.* 2006. 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) », *RIDC* 2009. 739-784.

Limbach (F.)

– « La prescription extinctive en droit allemand », *D.* 2008. 2535-2550.

– « Droit français et droit allemand de la prescription : zones de lumière 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 ? », *CMP* 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*, Giuffré, 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-mc3a-9moire-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 », *RSLF* 1956. 685-710.

M

Maestre (J.-C.), « La loi du 27 décembre 1963 portant unification ou harmonisation des procédures, délais et pénalités en matière fiscale. Étape ou aboutissement », *RSF* 1964. 537-609.

Magnet (J.)

– « La déchéance quadriennale », *AJDA* 1962. 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 », *RFFP* 1984, n° 7, pp. 69-90.

Maillot (J.-M.), « L'indisponibilité des compétences en droit public français », *LPA* 28 sept. 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, 2e 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 *Études offertes à Philippe Malinvaud*, Litec, Paris, 2007, pp. 393-396.

– « La réforme de la prescription civile », *JCP* 2009. I. 134, pp. 15-19.

Marc (E.)

– « De l'intérêt de l'exemple allemand pour réformer le régime disciplinaire de la fonction publique », *JCP 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" ? », *RFDA* 2010. 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*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 45-61.

Marguery (L.), « La «loyauté des relations contractuelles» en droit administratif : d'un principe procédural à un principe substantiel », *RFDA* 2012. 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 », *RDC* 2008. 1468-1472.

MARTIN (P.), « Le Code civil et la fonction contentieuse du Conseil d'État. Le contentieux fiscal », *RJEP/CJEG* 2005, pp. 94-97.

MARTIN (S.), « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique », *RDP* 2013. 53-77.

MATHIEU (B.)

– « Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'Homme », *D.* 1995. 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 », *AJDA* 1998, numéro spécial, pp. 694-700.

MAYAUD (Y.), « À propos de la QPC du 20 mai 2011 : point de vue d'un pénaliste », *RDP* 2011. 1446-1463.

MAZEAUD (D.)

– « Ordre public et aménagements de la prescription », in Courbe (P.) (dir.), *Les désordres de la prescription*, PUR, 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. 2523-2527.

MAZEAUD (L.), « Défense du droit privé », *D.* 1946. 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.)

– « École de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction », *RDP* 2001. 1887-1905.

– « Après les arrêts *Pelletier* et *Papon* : brèves réflexions sur une repentance », *AJDA* 2002. 837-842.

– « Le retrait des actes administratifs individuels, observations sur un chantier en cours », *JCP A* 2003. 1001, pp. 9-14.

– « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public. La reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », *AJDA* 2003. 711-717.

– « L'exorbitance du droit du contentieux administratif », in Melleray (F.) (dir.), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 276-310.

– « Le droit administratif doit-il redevenir jurisprudentiel ? Remarques sur le déclin paradoxal de son caractère jurisprudentiel », *AJDA* 2005. 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 », *JCP A* 2009. 2019, pp. 74-76.

– « Existe-t-il un critère du droit administratif ? À 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.

Méneménis (A.)

– « Un contentieux en pleine évolution », *AJDA* 2011. 308-309.

– « Le juge administratif du contrat : fragments pour un portrait », *RJEP* 2011. Étude 1, pp. 3-9.

Méric (J.), « La détermination du texte applicable dans le temps en droit fiscal », *AJDA* 1970. 132-146.

Merle (M.), « La règle du paiement après service fait », *RSLF* 1950. 431-454.

Meurisse (R.), « La prescription d'une condamnation résultant du jugement », *JCP* 1961. I. 1665.

Mignot (M.)

– « Aperçu critique de l'avant-projet de loi sur la prescription », *RRJ* 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 ? », *LPA* 26 févr. 2008, n° 41, pp. 6-11.

– « Les définitions des prescriptions extinctive et acquisitive (à propos des articles 2219 et 2258) », *LPA* 2 avr. 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 », *RFDA* 1999. 722-742.

– « Actualité des principes généraux du droit », *RFDA* 1998. 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'État 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, PUSS, Toulouse, 1986, pp. 961-971.

– « Sur la nature juridique des opérations financières », in *Mélanges en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet. Études 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*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 65-107.

Montalivet (de) (P.), « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », *Dr. adm*. 2012, nº 12, chron. 8, pp. 21-28.

Montecler (M.-C.), « Après la loi patchwork, la réforme saucissonnée », *AJDA* 2011. 1585.

Montel (A.), « Considérations en matière de réforme de la prescription », *RTD civ.* 1936. 637-648.

Morange (G.), « Le fait générateur dans le mécanisme juridique de naissance de la créance d'impôt », *RDP* 1943. 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*, LGDJ, Tome II, 1974, pp. 635-652.

– « Les "matières contractuelles" », *AJDA* 1998. 747-752.

– « Interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et de leurs groupements », *Collectivités territoriales Intercommunalité*, 2006, nº 1, fiche 1, pp. 23-24.

– « Les quarante ans de la prescription quadriennale. (Présentation de son interprétation par les juridictions administratives) », *JCP A* 2009. 2099, pp. 15-20.

– « Variations sur l'enrichissement sans cause. (Entre contrat et responsabilité) », in *Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme. Bien public, bien comumun*, Dalloz, Paris, 2011, pp. 363-371.

Motulsky (H.), « Le droit subjectif et l'action en justice », *APD* 1964. 215-227.

N

Neau-Leduc (P.), « L'ère du temps… », in *"Écrits 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 », *AJDA* 1993. 860-863.

Noël (M.-P.), « Les délais préfix », in Jourdain (P.) et Wéry (P.) (dir.), *La prescription extinctive. Études 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 », *JCP A* 2009. 2012, pp. 31-39.

– « La politique de contractualisation administration-contribuable », *CFP* 2013, nº 333, pp. 31-35.

NOGUELLOU (R.)

– « L'abrogation des actes administratifs non réglementaires créateurs de droits », *Dr. adm*. 2007, nº 7, chron. 12, pp. 6-10.

– « L'*imbroglio* du régime du retrait des actes administratifs », *Dr. adm*. 2007, nº 3, alertes 7.

O

OBERDORFF (H.), « Le justiciable, le juge administratif et le temps », in Gardavaud (G.) et Oberdorff (H.) (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXIe siècle*, PUG, 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, LGDJ, 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 », *RFDA* 1990. 752-756.

– « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA* 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. Études juridiques, Paris, 2007, pp. 113-130.

PALDI (M.-L.), « L'imprescriptibilité de l'action disciplinaire administrative contestée », *JCP 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, nº 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'État étrangères à l'impôt et au domaine (Loi de finances du 24 mai 1951) », *D.* 1951. 111-114.

Pellas (J.-R.), « Le principe de sécurité juridique en droit fiscal », in *Études en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 261-270.

Perdu (S.), « Le retrait des aides publiques. À 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. Études juridiques, Paris, 2007, pp. 1-13.

– « Rapport de synthèse », in Travaux de l'AFDA, *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 », *JCP A* 2013. 2073, pp. 20-25.

Picard (E.)

– « La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ? », *AJDA* 1998. 651-665.

– « Prescription quadriennale », *RDCA* janv. 2009.

Pieri (G.), « L'obligation », *APD* 2000. 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 », *JCP A* 2007. 2226, pp. 11-13.

Pissaloux (J.-L.), « Réflexions sur les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse », *RDP* 1999. 781-828.

Pittard (Y.), « Introduction de l'instance – Délai », *Jcl. Justice administrative*, fasc. 43, mars 2002.

Planiol (M.), « Classifications des sources des obligations », *RCLJ* 1904. 224-237.

Plantey (A.)

– « La déchéance quadriennale », *JCP* 1951. 954.

– « La déchéance quadriennale », *JCP* 1954. 1150.

Plantey (A.) et **Plantey (M.-C.)**

– « Prescription quadriennale. Domaine – maniement – effet – contentieux », *Jcl. Administratif*, fasc. 111, janv. 2004.

– « Prescription quadriennale. Délai – interruptions – suspensions – exemptions », *Jcl. Administratif*, fasc. 112, déc. 2003.

PLESSIX (B.)

– « Rodolphe Dareste ou le droit administratif vu par un avocat aux Conseils érudit au XIXe siècle », *RHFD* 2004, nº 24, pp. 65-97.

– « Établissements publics. Statut-Structures », *Jcl. Administratif*, fasc. 136, mai 2007.

– « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », *RFDA* 2008. 1219-1226.

– « La compétence et le temps », in Travaux AFDA, *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*, LGDJ/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*, LGDJ, Paris, 2013, pp. 191-197.

POLLAUD-DULIAN (F.), « À propos de la sécurité juridique », *RTD civ.* 2001. 487-504.

PONTIER (J.-M.)

– « Qu'est-ce que le droit administratif », *AJDA* 2006. 1937-1940.

– « La personnalité publique, notion anisotrope », *RFDA* 2007. 979-989.

– « La liberté contractuelle des personnes publiques », *AJDA* 2013. 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 », *RFDA* 2011. 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 *Études en l'honneur de Loïc Philip. Constitution et Finances publiques*, Economica, Paris, 2005, pp. 541-561.

– « Rapport commun aux questions prioritaires de constitutionnalité », *RDP* 2011. 1379-1437.

PUTMAN (E.), « Le temps et le droit », *Droit et patrimoine*, 2000, nº 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*, nº 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)*, LGDJ, Paris, 2004, pp. 46-60.

– « De la rétroactivité des revirements de jurisprudence », *D.* 2005. 988-994.

– « Prescription quinquennale des gains et salaires : le calme, après la tempête ? », *Dr. soc*. 2012, nº 2, pp. 164-169.

– « Trentième anniversaire de la loi Le Pors. Regard d'un privatiste », *AJDA* 2013. 1217-1220.

RIALS (S.), « Pouvoir discrétionnaire », *RDCA*, 1985.

RICHER (L.), « Les personnes publiques innommées », in Travaux de l'AFDA, *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. 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. 69-72.

– « Apologie pour les «faiseurs de systèmes» », *D.* 1951. 99-102.

– « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP* 1953. 279-296.

– « Présentation du droit administratif », *Revue d'études juridiques*, nº 15, 1954, pp. 3-4.

– « Le Conseil d'État, cour régulatrice », *D.* 1957. 157-162.

– « Sur la rétroactivité de la règle jurisprudentielle », *AJDA* 1968. 15-18.

– « Personnes morales de droit public et arbitrage », *Revue de l'arbitrage*, 1973, nº 4, pp. 263-275.

– « Réflexions sur l'étude comparée des sources des droits administratifs », in *Mélanges en l'honneur de Michel Stassinopoulos*, LGDJ, Paris, 1974, pp. 135-146.

– « État de droit, état du droit », in *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant. L'État de Droit*, Dalloz, Paris, 1996, pp. 609-614.

ROUQUETTE (R.), « Les prescriptions en droit administratif », *Dr. adm*. 2002, nº 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 », *RFFP* 1993, nº 41, pp. 64-72.

– « Conseil d'État et comptabilité publique », *RFFP* 2000, nº 70, pp. 37-48.

SAILLANT (E.), « Les valeurs de la fonction publique dans la loi du 13 juillet 1983 », *AJDA* 2013. 1207-1211.

SALLÉ DE LA MARNIÈRE (M.), « La déchéance comme mode d'extinction d'un droit (Essai de terminologie juridique) », *RTD civ.* 1933. 1037-1113.

SANTULLI (C.), « Les droits acquis », *RFDA* 2001. 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*, PUR, Rouen, 2000, pp. 23-33.

Sauer (W.), trad. Roubier (P.) et Mankiewicz (H.), « Sécurité juridique et justice », in *Recueil d'études en l'honneur d'Édouard Lambert. Introduction au droit comparé. Le droit comparé comme science sociale*, Tome III, LGDJ, 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, déc. 2007.

Savatier (J.), « Conditions d'application de la prescription quinquennale en matière de salaires », *Dr. soc*. 1992, nº 11, pp. 882-887.

Savatier (R.), « Droit privé et droit public », *D.* 1946. 25-28.

Schwarze (J.), « Convergences et divergences des droits administratifs de l'Union européenne », *AJDA* 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 ? », *RDC* 2008. 1472-1489.

Seiller (B.)

– « Acte administratif (II – Régime) », *RDCA*, janv. 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.

– « La loyauté [hors] des relations contractuelles », in *Mélanges en l'honneur du professeur Laurent Richer. À propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2013, pp. 435-450.

Serinet (Y.-M.), « 3e partie : spécificités du contentieux contractuel », *RDC* 2009. 1516-1530.

Serlooten (P.), « Le temps et le droit fiscal », *RTD com*. 1997. 177-201.

Sermet (L.), « Le contrôle de la proportionnalité dans la Convention européenne des droits de l'Homme : Présentation générale », *LPA* 5 mars 2009, nº 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 », *JCP* 2013. 134, p. 237-240.

Simon (D.), « Répétition de l'indu », *Répertoire de droit communautaire*, août 2008.

Singer (J.), « Les communes et la déchéance quadriennale », *RA* 1969. 67-69.

Sirat (C.), « L'exécution d'office, l'exécution forcée, deux procédures distinctes de l'exécution administrative », *JCP* 1958. I. 1440.

Storck (M.)

– « L'exception de nullité en droit privé », *D.* 1987. 67-72.

– « La prescription commerciale et la réforme du 17 juin 2008 », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, pp. 37-41.

Storck (J.-P.), « La réforme de la prescription civile : les aspects de droit de la construction », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, pp. 42-44.

Soulas (D.) et **Raimbault (P.)**, « Nature et racine du principe de sécurité juridique : une mise au point », *RIDC* 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 », *AJDA*, 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*, LGDJ/PUSS, 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'État étrangères à l'impôt et au domaine », *RFFP* 1984, nº 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/LGDJ, 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. 345-355.

Thépot (C.), « L'application de la loi dans le temps », *LPA* 2 avr. 2009, nº 66, pp. 56-58.

Tournié (G.), « L'obligation fiscale : entre objectivité et subjectivité » in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier. Liber amicorum*, LGDJ, Paris, 2012, pp. 647-664.

Tramoni (J.-J.), « L'acte, le juge et les délais », *RRJ* 2001-1, nº 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'État », *EDCE* 1953. 42-47.

Trotabas (L.), « Essai sur le droit fiscal », *RSLF* 1928. 201-236.

Truchet (D.)

– « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Études offertes à J.-M. Auby*, Dalloz, Paris, 1992, pp. 335-345.

– « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *Justices* 1996. 53-63.

– « Hôpitaux (Responsabilité des services publics) », *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, sept. 2005, n° 19.

– « Remarques sur la doctrine en droit administratif », in *Mélanges Paul Amselek*, 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» », *RFDA* 2009. 641-656.

V

Van Lang (A.)

– « Réflexions sur l'application du droit de la consommation par le juge administratif », *RDP* 2004. 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 », *RTD civ.* 1950. 439-472.

Vedel (G.)

– « De l'arrêt *Septfonds* à l'arrêt *Barestein* (La légalité des actes administratifs devant les Tribunaux judiciaires) », *JCP* 1948. I. 682.

– « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE* 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. État – 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 », *RJF* 6/98, pp. 459-470.

Verpeaux (M.), « L'affaire Papon, la République et l'État », *RFDC* 2003. 513-526.

Viandier (A.), « Les modes d'interversion des prescriptions libératoires », *JCP* 1978. I. 2885.

Vich-Y-Llado (D.), « L'exception de nullité », *Defrénois*, 2000, article 37256, pp. 1265-1273.

Vier (C.-L.), « La bonne foi dans le contrat administratif », in *Mélanges en l'honneur du professeur Laurent Richer. À propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2013, pp. 435-450

VIGOUROUX (C.)

– « Trente ans après la loi du 13 juillet 1983 », *AJDA* 2013. 1202-1206.

– « Le statut général, 30 ans près… », *JCP 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 *Études 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 *Études 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'État », in *Études offertes à Léon Julliot de la Morandière*, Dalloz, Paris, 1964, pp. 631-643

– « La compensation entre la dette fiscale et la créance sur l'État », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, PUSS, Toulouse, 1978, pp. 1159-1164.

WEIL (P.), « À 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*, PUSS, Toulouse, 1981, pp. 949-958.

– « Une notion controversée : l'action en justice », in *Études 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 », *RDC* 2007. 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 », *AJFP* 2010. 172-179.

Y

YOLKA (P.)

– « Jugement. Contravention de grande voirie », *Jcl. Propriétés publiques*, fasc. 70-21, nov. 2004.

– « Personnalité publique et patrimoine », in Travaux de l'AFDA, *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 », *AJDA* 2013. 313.

INDEX JURISPRUDENTIEL

Les notes et conclusions sont citées, à chaque Titre, lors du premier référencement du jugement, de l'arrêt ou de la décision.

I. – ARRÊTS ET AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

ARRÊTS ET AVIS PUBLIÉS AU *LEBON*

CE, Avis, 13 avr. 1809, 77.

CE 28 juill. 1824, *Bardel*, 77.

CE 16 mai 1839, *Réversat*, 93.

CE 4 mai 1854, *Largey*, 598.

CE 24 juill. 1862, *Commune de Vaujaney*, 596.

CE 17 avr. 1869, *Lachaud*, 13.

CE 9 juill. 1875, *Pinchon*, 815.

CE 15 juin 1877, *Ville de Chambéry*, 453.

CE 13 avr. 1881, *Bansais*, 207.

CE 13 janv. 1888, *Arbinet*, 88, 820.

CE 22 nov. 1889, *ministre des comptes publics*, 932.

CE 27 déc. 1889, *Gabriel-Barthe c/ ministre de la Guerre*, 91, 938.

CE 21 févr. 1890, *Faivre c/ Commune de Rouhe*, 212, 1010.

CE 12 janv. 1894, *Héritiers Dufourcq*, 89.

CE 26 janv. 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville de Caen*, 574.

CE 26 janv. 1894, *ministre des Travaux publics c/ Ville d'Evreux*, 442.

CE 23 nov. 1894, *Conseil Presbytéral et consistoire évangélique de la confession d'Augsbourg de Paris*, 447.

CE 7 févr. 1896, *Cornaille, Leroy et autres*, 92, 925.

CE 22 juin 1900, *Maillard*, 77.

CE 18 janv. 1901, *Walsin-Estherazy*, 287.

CE 2 août 1902, *Commune de Revel*, 447.

CE 6 févr. 1903, *Gibert*, 772.

CE 12 févr. 1904, *ministre des Travaux publics*, 279.

CE 1er juill. 1904, *Nivaggioni*, 255.

CE, Ass., 12 juill. 1907, *Nicolle*, 978.

CE 6 déc. 1907, *Pignot*, 181.

CE 14 févr. 1908, *Commune de Nanterre c/ Compagnie générale des eaux de la banlieue de Paris*, 447.

CE 22 mai 1908, *Compagnie des tramways électriques de Poitiers*, 181.
CE 29 déc. 1911, *Préfet de la Corse c/ Casanova*, 596.
CE 24 févr. 1912, *Vignerte*, 240, 465.
CE 8 mars 1912, *Schlemmer*, 961.
CE 8 mars 1912, *Lafage*, 950-951, 961.
CE 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, 185-186, 855.
CE 22 mai 1914, *Compagnie d'éclairage au gaz de Lunel c/ Ville de Lunel*, 447.
CE 12 janv. 1917, *Marchelli*, 207.
CE 16 mars 1917, *Revillout*, 240.
CE 10 mai 1918, *Gayon*, 240, 465.
CE 16 oct. 1918, *Commune de Bruyères c/ Société Courtaud, Garnier et Gil*, 574.
CE 18 oct. 1918, *Grandjean*, 577.
CE 20 nov. 1920, *Meker*, 212, 442, 1019.
CE 18 nov. 1921, *Société centrale des eaux de Condom c/ Ville de Condom*, 772.
CE 3 nov. 1922, *Cachet*, 143, 221, 231.
CE 15 juin 1923, *Romain*, 815.
CE 8 févr. 1924, *Gillet c/ Min. Guerre*, 815.
CE 6 août 1925, *Mas*, 82.
CE 11 mars 1927, *Lehoux*, 221, 240, 465.
CE 24 mai 1927, *Levasseur*, 240, 256, 465.
CE 8 févr. 1928, *Grouhel*, 216.
CE 16 mars 1928, *Compagnie des chemins de fer de Cambrésis c/ Département du Nord*, 574.
CE, Sect., 28 déc. 1928, *Maridet*, 815.
CE 30 juill. 1930, *Surville*, 240, 465.
CE 5 nov. 1930, *Deshayes*, 287.
CE 27 févr. 1931, *Ville de Fontainebleau*, 574.
CE 19 mars 1931, *Le Moyec*, 88.
CE 21 juill. 1931, *Commune de la Pooté*, 77.
CE 12 nov. 1931, *S.A. des aciéries et forges de Firminy*, 815.
CE, Ass., 23 déc. 1931, *ministre des Finances c/ Jaillon*, 1010.
CE 17 mars 1932, *Reydy*, 240, 465.
CE 25 janv. 1933, *Héritiers Regnault-Deroziers c/ ministre des Finances*, 634.
CE 9 févr. 1933, *ministre des Pensions c/ Greffier*, 92.
CE 25 juill. 1933, *Ravaux*, 677.
CE, Sect., 16 févr. 1934, *Turpin*, 240.
CE 2 mars 1934, *Desmarais frères*, 592.
CE, Sect., 6 juill. 1934, *Millot*, 574.
CE, Sect., 26 oct. 1934, *ministre des Travaux publics c/ Duhamel*, 313.
CE 13 avr. 1935, *Weil et autres*, 618.

CE 22 mai 1935, *Wallet*, 574.
CE 9 nov. 1935, *Barusseau et Perrier*, 205, 240, 465.
CE, Sect., 13 déc. 1935, *ministre des Colonies c/ Compagnie des Messageries fluviales de Cochinchine*, 186, 648, 856, 860, 979.
CE 19 févr. 1936, *Commune de Meudon*, 574.
CE 9 mars 1936, *Société des plâtrières du Roussillon*, 190, 1020.
CE, Sect., 27 mars 1936, *Bonny*, 287.
CE 25 juill. 1936, *ministre des Finances c/ X.*, 381, 401.
CE 9 janv. 1937, *Société X.*, 380.
CE 17 mars 1937, *Iserman*, 935.
CE 26 mai 1937, *Maigret*, 950.
CE 2 juin 1937, *Puyaubreau*, 221.
CE 18 juin 1937, *Brandon*, 241, 243, 465, 467.
CE 9 juill. 1937, *Commune d'Arzon*, 451.
CE, Sect., 12 nov. 1937, *Candille*, 240, 340, 873.
CE 1er déc. 1937, *Breton*, 313.
CE 2 févr. 1940, *Colonna*, 241.
CE 12 avr. 1940, *Roux*, 634.
CE 14 nov. 1941, *Guyon*, 313, 544.
CE, Ass., 30 janv. 1942, *Digennard*, 279.
CE 30 sept. 1942, *Frayon*, 255.
CE 4 nov. 1942, *Simon*, 92.
CE 21 juill. 1943, *Duchesne et Binet*, 447.
CE 1er mars 1944, *ministre des Travaux publics*, 91, 938.
CE 23 mars 1945, *Vinciguerra*, 207.
CE, Ass., 25 juin 1948, *Société du Journal « L'Aurore »*, 340.
CE, Sect., 24 juin 1949, *Legrand*, 108, 1055.
CE 29 nov. 1950, *Rayrole*, 221.
CE 31 janv. 1951, *Guillou*, 340.
CE, Sect., 11 janv. 1952, *Compagnie franco-américain d'assurance*, 614.
CE, Sect., 23 mai 1952, *Merlin*, 948.
CE 23 janv. 1953, *O.P.H.L.M. de Paris*, 860.
CE, Sect., 13 févr. 1953, *Lepoint-Latour*, 618.
CE 4 janv. 1954, *Melot*, 961.
CE, Sect., 4 juin 1954, *Communes de Décines-Charpieu*, 203.
CE, Ass., 15 juill. 1954, *Société des établissements Mulsant et compagnies*, 29, 183.
CE 19 janv. 1955, *Pommier*, 946.
CE 28 janv. 1955, *Sibra*, 950.
CE, Ass. 27 mai 1955, *Deleuze*, 287.
CE 28 oct. 1955, *Rouy*, 446.

CE, Sect., 16 déc. 1955, *Commune d'Orcières c/ Mermet*, 807.
CE 11 janv. 1956, *Salesnes*, 885.
CE 9 mars 1956, *Cochard*, 183.
CE 7 juill. 1956, *ministre des Finances c/ X.*, 655.
CE 9 juill. 1956, *Sieur X.*, 340.
CE, Sect., 11 janv. 1957, *de Franqueville*, 856, 961.
CE 10 juill. 1957, *Commune de Larrazet*, 258.
CE 12 juill. 1957, *Barry*, 241.
CE 27 nov. 1957, *Manaut*, 279.
CE 24 mars 1958, *Bouhadjar*, 279.
CE 18 avr. 1958, *Guern*, 103, 108, 990, 995.
CE 5 mai 1958, *Lenders*, 279, 280.
CE 13 févr. 1959, *L'Hotelier*, 598.
CE 2 mai 1959, *ministre des Travaux publics c/ Leroy*, 279-280.
CE 27 mai 1959, *Secrétaire d'État aux Travaux publics c/ Baylaucq*, 313, 544.
CE 21 oct. 1959, *Korsec*, 214.
CE, Sect., 23 oct. 1959, *Ville d'Alger c/ Bosazza*, 91, 938.
CE 20 janv. 1960, *Pax*, 446.
CE 1er avr. 1960, *Société L.*, 356.
CE, Ass., 13 mai 1960, *Secrétaire d'État à l'Agriculture c/ Manière*, 186, 445, 644.
CE, Sect., 11 nov. 1960, *Grandrémy*, 241.
CE 25 nov. 1960, *Société emballages des bois et contreplaqués*, 186, 445, 644.
CE, Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, 966.
CE 1er mars 1961, *Dufour*, 926.
CE 11 oct. 1961, *ministre des Travaux publics et des Transports c/ Seveyras*, 925.
CE, Plén., 5 janv. 1962, *Sieur X.*, 788.
CE 30 mars 1962, *ministre des Finances c/ Cie l'Urbaine et la Seine et la ville de Bordeaux*, 860.
CE 29 juin 1962, *Sociétés des aciéries de Pompey*, 968.
CE 26 oct. 1962, *Société Sadilek*, 356.
CE, Sect., 16 nov. 1962, *Ville de Grenoble*, 574.
CE, Sect., 25 oct. 1963, *Corbière*, 950.
CE 15 nov. 1963, *Piquier*, 186, 445, 644.
CE, Sect., 22 nov. 1963, *U.R.S.S.A.F. du Loiret*, 614, 615.
CE, Sect., 20 déc. 1963, *Bochietti*, 618.
CE 22 déc. 1963, *ministre des Finances et des Affaires économiques c/ Schitz*, 925.
CE, Sect., 10 juill. 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, 207.
CE 10 févr. 1965, *Commissaire du gouvernement près la commission régionale des dommages de guerre de Colmar c/ Burtin*, 211.
CE, Sect., 21 mai 1965, *Firroloni*, 925, 990.

CE 23 juin 1965, *Compagnie normande d'études*, 961.
CE 9 juill. 1965, *Hamdi Lakdar*, 88.
CE 8 déc. 1965, *Placenti*, 103, 801.
CE 22 déc. 1965, *Commune de Thyl*, 314.
CE 29 juin 1966, *Société Egéma*, 1019.
CE, Sect., 7 oct. 1966, *Ville de Lagny*, 181.
CE 2 nov. 1966, *Société Poléna*, 313, 544.
CE 1er mars 1967, *Lescot*, 277, 313.
CE 22 mars 1967, *Société coopérative agricole de stockage des Alpes et de Provence*, 1010.
CE 13 juill. 1967, *Société G*, 380.
CE, Sect., 13 oct. 1967, *Cazeaux*, 12.
CE 25 oct. 1967, *ministre des Finances c/ Bonnafous*, 944, 976.
CE 10 nov. 1967, *Augosto*, 801.
CE 10 janv. 1968, *Société X*, 957.
CE 31 janv. 1968, *Escoubes*, 925.
CE 7 févr. 1968, 356.
CE 22 mai 1968, 401.
CE 3 janv. 1969, *Commune de Carsac-Aillac*, 950.
CE, Sect., 10 janv. 1969, *O.R.T.F. c/ Villard-Rebeyrat*, 925.
CE 19 mars 1969, *Administration générale des Assistances publiques à Paris et Caisse primaire centrale de sécurité sociale de la région parisienne*, 846.
CE 16 avr. 1969, *Société A*, 356.
CE, Sect., 13 juin 1969, *Commune de Revin (Ardennes)*, 318.
CE 2 juill. 1969, *O.N.I.C. c/ Dron*, 591.
CE 4 juill. 1969, *Ordre des avocats près la cour d'appel de Paris et autresi*, 183.
CE, Sect., 21 nov. 1969, *Koeberlin*, 318.
CE 5 déc. 1969, *Moulay Driss Ben Allal*, 372.
CE 18 mars 1970, *Lick*, 945.
CE 8 avr. 1970, *Guillemet*, 387.
CE, Sect., 10 avr. 1970, *Chauvet*, 88.
CE Sect., 10 juill. 1970, *Société civile du domaine de Suroît*, 12.
CE 21 juill. 1970, *Genin*, 885.
CE 21 oct. 1970, *SCI agricole et piscicole des vallées de l'Yonne et de la Seine*, 356, 372.
CE 20 nov. 1970, *Livet*, 289, 950.
CE 5 févr. 1971, *Balme*, 944, 975.
CE, Sect., 19 mars 1971, *Mergui*, 1006, 1007.
CE 24 mars 1971, *Société anonyme immobilière de l'Étang de Berre et de la Méditerranée*, 372.
CE 9 juin 1971, *Ferrero*, 957, 1020.
CE 1er oct. 1971, *David*, 341.

CE 16 févr. 1972, *Tenceré*, 618.

CE 15 mars 1972, *Scheinder c/ Association syndicale de reconstruction de Boulay et autres*, 183.

CE, Ass., 12 avr. 1972, *Benasse*, 341, 803.

CE 31 mai 1972, *Pecaud*, 950.

CE 14 juin 1972, *ministre de l'Économie et des Finances c/ Commune de Cinq-Mars-La-Pile*, 341.

CE 21 juill. 1972, *Veuve Hermann*, 181, 573, 591.

CE 14 janv. 1973, *Commune de Pastricciola Corse*, 894.

CE 26 janv. 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, 254.

CE 2 févr. 1973, *Trannoy*, 488.

CE 2 mai 1973, *Guyot*, 597, 770, 950.

CE 5 oct. 1973, *SARL Clinique X*., 1007.

CE, Sect., 5 oct. 1973, *Société X*., 356, 373.

CE 13 nov. 1973, *Rouby*, 341, 342.

CE 13 févr. 1974, *Cauvy*, 618.

CE 13 mars 1974, *Ville de Nice*, 360.

CE 10 mai 1974, *Andry*, 342.

CE 17 mai 1974, *Herque*, 927.

CE 24 mai 1974, *Société Paul Millet et Compagnie*, 489.

CE, Sect., 14 juin 1974, *Société immobilière et mobilière de Basse-Bretagne*, 956.

CE, Plén., 20 nov. 1974, *Moussarie*, 333, 401.

CE 15 janv. 1975, *Honnet*, 411.

CE 4 juin 1975, *SARL X*., 356, 373.

CE 25 juill. 1975, *Sieur. X*., 356, 373.

CE 5 nov. 1975, *Govys*, 13.

CE, Sect., 9 janv. 1976, *Garrigou et Fabre*, 189.

CE 14 janv. 1976, *Filluzeau*, 636.

CE 28 mai 1976, *Centre technique des conserves de produits agricoles c/ Établissements Grégory*, 186, 445, 644.

CE, Sect., 15 oct. 1976, *Buissière*, 221.

CE 8 déc. 1976, *Syndicat intercommunal d'électrification de Lannilis*, 622.

CE 12 janv. 1977, *Sieur X*., 356, 373.

CE, Sect., 24 juin 1977, *Commune de Férel*, 884.

CE, Sect., 18 nov. 1977, *Salmon*, 925.

CE, Sect., 17 mars 1978, *S.A. entreprises Renaudin*, 618.

CE 9 juin 1978, *Lebon*, 290, 470.

CE 11 oct. 1978, *Commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or*, 580.

CE, Ass., 22 déc. 1978, *ministre de l'Intérieur c/ Cohn-Bendit*, 673.

CE, Sect., 23 févr. 1979, *Association « Les amis du chemin de ronde »*, 277.

CE, Sect., 29 juin 1979, *ministre des Transports c/ Société Missenard-Quint*, 279, 280.
CE 7 nov. 1979, *SCI de l'Orée du Bois*, 380.
CE 28 nov. 1979, *M. X.*, 356, 373.
CE 14 mars 1980, *Ville de Sarreguemines*, 592.
CE, Sect., 23 mai 1980, *Commune d'Evaux-les-Bains*, 944, 975.
CE 14 nov. 1980, *ministre de la Santé c/ Divol*, 203.
CE 17 déc. 1980, *ministre des Universités c/ Sloan*, 486.
CE 25 févr. 1981, *Gouriou*, 957.
CE 27 févr. 1981, *Commune de Chonville-Malaumont*, 925.
CE, Ass., 20 nov. 1981, *Rispail*, 978.
CE 2 mars 1982, *Syndicat intercommunal Lyon-Saint-Fons-Vénissieux*, 772.
CE, Sect., 5 nov. 1982, *Société Propétrol*, 855.
CE, Sect., 29 juill. 1983, *Ville de Toulouse c/ Tomps*, 932.
CE 26 oct. 1983, *Nicolas*, 592.
CE 18 mai 1984, *Laulaney*, 186, 855.
CE 25 janv. 1985, *Commune de Sanary-sur-Mer et de Bandol*, 215, 1005.
CE 8 juin 1985, *Syndicat intercommunal de Mavana*, 258.
CE 11 déc. 1985, *Le Roy*, 618, 802.
CE 25 juill. 1986, *Société Les Grandes Distilleries « Les fils d'Auguste Perreux »*, 258.
CE, Plén., 28 nov. 1986, *De Bierre*, 955.
CE, Sect., 29 avr. 1987, *ministre du Budget c/ Ferrari*, 401, 636, 810.
CE 4 nov. 1987, *Secrétaire d'État auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Paz*, 279.
CE 23 déc. 1987, *Société Chartousse et Normand*, 926
CE 22 avr. 1988, *S.A. Entreprise Dodin*, 279.
CE, Sect., 27 avr. 1988, *Mbakam*, 961.
CE, Sect., 23 déc. 1988, *Cadihilac*, 961.
CE, Ass., 3 févr. 1989, *Compagnie Alitalia*, 143.
CE, Ass., 23 juin 1989, *Vèque et autres, receveurs de la commune de Romainville*, 978, 983.
CE, Sect., 30 mars 1990, *Leca*, 126, 190, 648, 649.
CE 14 mai 1990, *Société Alsthom*, 486.
CE, Sect., 19 oct. 1990, *Ingremeau*, 574.
CE, Sect., 8 févr. 1991, *Lemonnier*, 867.
CE 4 mars 1991, *Société S.M.A.C. Acieroïd*, 490.
CE 27 sept. 1991, *Le Beux*, 216.
CE 13 mars 1992, *Commune des Mureaux*, 183, 198.
CE, Avis, Sect., 22 juill. 1992, *Commune de Marcilly-sur-Marne*, 373.
CE, Sect., 22 juill. 1992, *Département du Var c/ Société Socea Balency*, 373.
CE 31 juill. 1992, *Société Union-sucre*, 186, 445, 644.

CE 20 mai 1994, *Gouelo*, 828, 881.

CE, Avis, 22 juill. 1994, *Préfet de la Région Nord-Pas de Calais et France Télécom*, 280.

CE, Sect., 26 janv. 1996, *Caisse primaire d'assurance maladie du Havre*, 883.

CE 13 mars 1996, *Association régionale pour l'enseignement et la recherche technologique et scientifique en Champagne-Ardenne*, 963.

CE 29 mai 1996, *Secrétaire d'État à la Mer*, 258.

CE, avis, 10 juin 1996, *Préfet de la Côte d'Or*, 452.

CE 10 oct. 1997, *ministre du Budget c/ Pantaléon*, 928.

CE 25 nov. 1998, *Département de la Moselle*, 241.

CE 17 mars 1999, *Gouet*, 215, 967, 1020.

CE 17 nov. 1999, *Giraud*, 442.

CE 23 févr. 2000, *L'Hermitte*, 292.

CE, Ass., 27 oct. 2000, *Desvigne*, 978, 982.

CE 8 déc. 2000, *ministre de l'Économie et des Finances c/ Kammerer*, 944, 975.

CE 7 févr. 2001, *Thomas*, 288.

CE 9 févr. 2001, *Société Westco Trading Corporation*, 383.

CE 14 févr. 2001, *ministre de l'Économie et des Finances c/ S.A. Champagne Jeanmaire*, 608.

CE 21 mars 2001, *Morel*, 944, 975.

CE, Ass., 11 juill. 2001, *Fédération nationale des syndicats des exploitants agricoles*, 143.

CE 11 juill. 2001, *Syndicat Sud Travail*, 183.

CE, Ass., 26 oct. 2001, *Ternon*, 143, 232, 258, 259.

CE 26 oct. 2001, *Société Darty*, 858.

CE, Ass., 30 nov. 2001, *ministre de la Défense c/ Diop*, 890.

CE, Ass., avis, 12 avr. 2002, *Société Financière Labeyrie*, 707.

CE, Ass., 12 avr. 2002, *Papon*, 593.

CE 12 juill. 2002, *Leniau*, 936.

CE 29 juill. 2002, *Griesmar*, 890.

CE 2 oct. 2002, *Asparre*, 895.

CE, Sect., 6 nov. 2002, *Soulier*, 221-223, 231-232, 258-259.

CE, Sect., 6 nov. 2002, *Guisset*, 807.

CE, Sect., 29 nov. 2002, *Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille*, 250.

CE, Sect., 26 févr. 2003, *Nègre*, 236.

CE, Avis, 19 mars 2003, *Haddad et CPAM de Tourcoing*, 344.

CE 3 avr. 2003, *U.N.I.C.E.M.*, 198.

CE Sect., 6 févr. 2004, *Hallal*, 999.

CE, Avis, 3 mai 2004, *Fort*, 223, 225-227.

CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, 143.

CE 9 juin 2004, *Lefebvre*, 999.

CE, Sect., 25 juin 2004, *Société Philippe Filippini*, 880, 935.

CE, Ass., 8 juill. 2005, *Société Alusuisse-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.

CE 10 août 2005, *Sarteur*, 649, 659.

CE 30 sept. 2005, *Cacheux*, 277.

CE, Sect., 18 nov. 2005, *Houlbreque*, 962.

CE, ord. réf., 13 mars 2006, *F. Bayrou et Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France*, 168.

CE, Ass., 24 mars 2006, *K.P.M.G. et autres*, 143-144.

CE 29 mars 2006, *Centre d'exploitation du livre français (C.E.L.F.)*, 260, 262.

CE 10 juill. 2006, *Piguet*, 189-190.

CE, Sect., 27 oct. 2006, *Département du Morbihan*, 884.

CE 27 nov. 2006, *Crampon*, 183.

CE 21 mars 2007, *Garnier*, 962.

CE 25 avr. 2007, *ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer* c/ *Hébert* CE Ass., 16 juill. 2007, *Société Tropic travaux signalisation*, 940.

CE 26 nov. 2007, *Société Les Travaux du midi*, 490.

CE 19 déc. 2007, *Société Campenon-Bernard et autres*, 454.

CE, Sect., 21 déc. 2007, *Société Bretim*, 232.

CE 21 déc. 2007, *Lipietz*, 579.

CE 11 juill. 2008, *Jean-Marie et autres*, 821, 921.

CE 7 août 2008, *Crédit coopératif*, 232.

CE, Sect., 31 déc. 2008, *Cavallo*, 220.

CE, Avis, 16 févr. 2009, *Hoffman-Glemane*, 593.

CE 4 mars 2009, *Zaheg*, 890.

CE, Sect., 6 mars 2009, *Coulibaly*, 232, 258.

CE 11 mai 2009, *Ville de Toulouse*, 855.

CE 24 juin 2009, *Communauté d'agglomération de Bourges*, 200, 962.

CE 31 juill. 2009, *Société Ulysse S.A.S.*, 829.

CE 31 août 2009, *Commune de Crégols*, 307.

CE, Sect., 12 oct. 2009, *Fontenille*, 226-227, 234.

CE, Sect., 6 nov. 2009, *Société Prest'action*, 304, 974.

CE, Ass., 28 déc. 2009, *Commune de Béziers*, 192, 450, 528, 532-533, 536, 540.

CE 23 avr. 2010, *S.N.C. Kimberly Clark*, 183.

CE 31 mai 2010, *Communauté d'agglomération de Vichy-Val d'Allier*, 855.

CE 5 juill. 2010, *Chambre de commerce et de l'industrie de l'Indre*, 258.

CE, Sect., 1er oct. 2010, *Nadège T.*, 220.

CE 27 oct. 2010, *Georges*, 186, 855.

CE 30 mars 2011, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Diallo*, 151, 700, 804.

CE 13 juill. 2011, *ONIAM*, 625, 630.

CE, Sect., 9 déc. 2011, *Marcou*, 951.

CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, 867-870.

CE, Sect., 8 févr. 2012, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Gastou et Deroy*, 944, 975.

CE, Avis, 9 mars 2012, *Commune de Mionay*, 588.

CE 4 avr. 2012, *ministre du Budget et des comptes publics c/ Goudy*, 636.

CE, Sect., 16 avr. 2012, *Meyer*, 869-870.

CE 15 nov. 2012, *Commune de Cavalaire-sur-Mer*, 951.

CE, Sect., Avis, 25 sept. 2013, *Sadlon*, 288.

CE 6 nov. 2013, *Dezeuze*, 801.

CE, Ass., 13 nov. 2013, *Dahan*, 290.

CE 19 nov. 2013, *Société Credemlux International*, 828.

CE, Sect., 6 déc. 2013, *Commune d'Étampes*, 951.

CE, Plén., 23 déc. 2013, *Patenotre*, 907.

CE, Sect., 30 déc. 2013, *Société Rallye*, 610.

CE, Avis, 28 mai 2014, *Le Mignon*, 249-252.

CE, Plén., 23 juin 2014, *Polynésie française*, 148.

CE 23 juill. 2014, *M. B.*, 625,695.

ARRÊTS MENTIONNÉS AU *LEBON*

CE 4 mars 1953, *Dupy*, 620.

CE 12 oct. 1960, *Commune de Pertuis*, 89, 820.

CE 13 juill. 1961, *Société des entreprises Monod*, 950.

CE 29 avr. 1964, *Société Boutin*, 1020.

CE 10 avr. 1974, *Société X.*, 957.

CE 5 juill. 1974, *M^me^ X.*, 356.

CE 30 juin 1976, *Commune de Villard-Bonnot Isère*, 342, 801.

CE 1^er^ déc. 1982, *ministre du Budget c/ Autret*, 940.

CE 8 avr. 1988, *Gourcerol*, 190, 374, 381.

CE 22 avr. 1988, *Chambre de commerce et d'industrie de Périgueux c/ Union aéronautique du Périgord*, 578.

CE 25 mai 1988, *Gautier*, 190, 381.

CE 27 mai 1988, *Brisse*, 13.

CE 16 nov. 1988, *ministre de l'Économie, des Finances et du Budget*, 828.

CE 28 juin 1989, *Campo*, 655, 835.

CE 14 juin 1991, *Aliquot*, 288.

CE 18 févr. 1994, *M. Georges X.*, 829.

CE 9 nov. 1994, *Société saumon Pierre Chevance*, 963.

CE 31 janv. 1996, *Laplaud*, 999.
CE 7 juill. 1997, *Papaseit*, 801.
CE 27 déc. 1997, *Mialon*, 990.
CE 6 avr. 1998, *Tirilly*, 190, 374, 381, 382.
CE 29 juill. 1998, *Fédération générale des clercs de notaires*, 183.
CE 15 mars 1999, *Voyer*, 940.
CE 31 janv. 2000, *Gonon*, 181, 807, 931.
CE 9 févr. 2000, *S.A. Secap*, 873.
CE 31 janv. 2001, *Commune de Frénouville*, 190, 375, 622.
CE 9 mai 2001, *Entreprise personnelle de transport Freymuth*, 143.
CE 4 déc. 2002, *La Rosa*, 241.
CE 29 janv. 2003, *Bergerault*, 655.
CE 25 juin 2003, *S.A. Dumez et compagnie*, 387.
CE 7 avr. 2004, *S.A. H.L.M. La Campinoise d'habitation c/ Région Ile de France*, 575.
CE 19 mai 2004, *Penciolelli*, 604.
CE 19 mai 2004, *Brouillard*, 942.
CE 27 juin 2005, *Rougier*, 628, 829.
CE, Sect., 27 juill. 2005, *Mace*, 232.
CE 5 oct. 2005, *Coquille*, 895.
CE 10 oct. 2005, *Haudry*, 343, 884.
CE 5 déc. 2005, *Tassius*, 151, 700, 828.
CE 8 déc. 2005, *Société Sogéa*, 880.
CE 22 févr. 2006, *Poplu*, 190, 445.
CE 1er mars 2006, *Centre hospitalier de Saulieu*, 343, 628.
CE 3 avr. 2006, *S.I.V.O.M. Amana*, 250.
CE 21 juin 2006, *ministre de la Défense c/ Phan Quang Dai*, 110, 190, 942, 1011.
CE 13 juill. 2006, *Société des Établissements Laget c/ Commune de Trets*, 622.
CE 6 déc. 2006, *Balle c/ Caisse de dépôts et consignations*, 215, 1011.
CE 11 déc. 2006, *Payri*, 225, 234.
CE 10 janv. 2007, *Martinez*, 950.
CE 28 mars 2007, *Société Hallumeca*, 967.
CE 30 mai 2007, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*, 936.
CE 20 juin 2007, *Grégoire*, 1011.
CE 20 juill. 2007, *A.N.P.E. c/ Clain*, 998.
CE 26 juill. 2007, *Société Agostini N. et Compagnie*, 873.
CE 28 nov. 2007, *Blanchet*, 618.
CE 21 déc. 2007, *Genin*, 873.
CE 11 janv. 2008, *Jusseau* c/ *France Télécom*, 246, 578.
CE 26 mars 2008, *Chambre de commerce et d'industrie du Var et Commune de Hyères-les Palmiers*, 578.

CE 11 avr. 2008, *Chatelin*, 884.

CE 7 mai 2008, *Paoletti*, 890, 895, 926.

CE 26 sept. 2008, *Centre hospitalier de Flers*, 343.

CE 19 déc. 2008, *SARL Gallois Électricité industrielle*, 860.

CE 11 mars 2009, *Cantat*, 207.

CE 27 avr. 2009, *Dessignet*, 883.

CE 17 juin 2009, *Syndicat inter-hospitalier de la Martinique*, 926.

CE 9 juill. 2009, *ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, c/ Bouzerda*, 890.

CE 24 juill. 2009, *Grandy*, 202.

CE 24 juill. 2009, *C.H.U. de Caen*, 895.

CE 7 sept. 2009, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Babliotte*, 874.

CE 30 déc. 2009, *Simon*, 603.

CE 8 févr. 2010, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte-d'Azur*, 108.

CE 12 mars 2010, *Vatin*, 247, 250, 385, 467, 833.

CE 26 mai 2010, *Birien*, 885.

CE 5 juill. 2010, *ministre de l'Intérieur c/ Chambre du commerce et de l'industrie de l'Indre*, 679.

CE 7 juill. 2010, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État c/ Doucet*, 383, 762.

CE 27 juill. 2010, *Société Lactalis Industrie c/ ONILAIT*, 678.

CE 20 oct. 2010, *Million*, 469, 470, 552.

CE 15 nov. 2010, *Collet*, 349, 691.

CE 25 nov. 2010, *Bachet*, 968.

CE 10 déc. 2010, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Société O.L.A.M.*, 867.

CE 15 avr. 2011, *SNCF c/ France Télécom*, 315.

CE 1er juin 2011, *Centre hospitalier Ariège-Couserans*, 801.

CE 11 juill. 2011, *Sicnasi*, 1019.

CE 9 nov. 2011, *ministre de la Défense c/ Murat de Chasseloup-Laubat*, 15.

CE 30 déc. 2011, *M. A.*, 863.

CE 8 févr. 2012, *ministre de la Défense c/ Hadi*, 926.

CE 13 févr. 2012, *ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat c/ Odermatt*, 803, 807.

CE 24 avr. 2012, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, 846.

CE 31 mai 2012, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Bartoli*, 110.

CE 20 juin 2012, *Ouarie*, 604, 890.

CE 25 juin 2012, *Office national de la chasse et de la faune sauvage*, 227, 234.

CE 11 juill. 2012, *Macke*, 882.

CE 27 juill. 2012, *Manseau*, 968.
CE 11 oct. 2012, *Sgherri*, 200.
CE 29 oct. 2012, *Société Société France Télécom*, 519.
CE 26 nov. 2012, *Pesce*, 625.
CE 28 déc. 2012, *Cazaubon*, 857, 867.
CE 6 févr. 2013, *Centre hospitalier de Châteauroux*, 846.
CE 12 avr. 2013, *M. A.*, 906.
CE 17 mai 2013, *M. B.*, 873.
CE 22 mai 2013, *Vatin*, 805, 833, 909,
CE 17 juill. 2013, *ministre du Budget, des comptes public et de la réforme de l'État c/ Société coopérative Bressor*, 151, 700, 706, 735, 743.
CE 23 sept. 2013, *ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ B.*, 889.
CE 1er oct. 2013, *M. B. c/ Commune de Nice*, 828.
CE 21 oct. 2013, *M. A.*, 807.
CE 13 nov. 2013, *M. C.*, 658.
CE 17 mars 2014, *Consorts C. c/ Département de Loire-Atlantique*, 884.
CE 28 mai 2014, *Société Délicelait*, 680.

ARRÊTS INÉDITS AU *LEBON*

CE 8 oct. 1975, *Société « Maine Côte d'argent »*, 13.
CE 29 oct. 1975, *ministre des Postes et Télécommunications*, 360.
CE 11 févr. 1976, *Union des assurances de Paris Urbaine incendie*, 932.
CE 23 nov. 1979, *Société civile « Fréjus-Croisette »*, 881.
CE 24 oct. 1984, *Société française des pétroles B.P.*, 313.
CE 7 févr. 1986, *Giustinian*, 255.
CE 15 oct. 1986, *Olivenstein*, 251, 467.
CE 16 janv. 1987, *Commune de Levens Alpes-Maritimes*, 93, 932.
CE 11 févr. 1987, *Société du Canal de Provence et de la région et d'aménagement de la région provençale*, 618.
CE 18 nov. 1987, *SCI Cannes Benefiat*, 380.
CE 20 janv. 1988, *Département du Val-de-Marne*, 574.
CE 22 avr. 1988, *S.A. Hyères plage*, 592.
CE 10 juill. 1989, *Société Shakoumisha*, 381.
CE 8 nov. 1989, *SCI Résidence du Château de Montjay*, 622.
CE 22 nov. 1989, *Martin*, 283.
CE 23 janv. 1991, *M. X.*, 181.
CE 22 juill. 1994, *Blot*, 380.
CE, Sect. Fin., Avis, 30 avr. 1996, 835.
CE 30 sept. 1996, *Legros*, 190.

CE 17 janv. 1997, *Robert X. c/ ministre de la Défense*, 997.
CE, Avis, Sect. Fin., 13 févr. 2007, 304, 974.
CE 21 avr. 1997, *Colombeau*, 359.
CE 6 févr. 1998, *Centre hospitalier d'Aurillac*, 940.
CE 13 nov. 1998, *Dexter*, 221.
CE 7 févr. 2001, *M. X.*, 203.
CE 6 juin 2001, *M. X.*, 183.
CE 15 juin 2001, *Courbois*, 870.
CE 22 juin 2001, *Brunet*, 592.
CE 5 sept. 2001, *S.I.V.E.E.R. c/ Lachaise*, 221.
CE 22 juin 2001, *Dandrau*, 108, 929.
CE 14 janv. 2002, *Bernard X.*, 929.
CE 6 déc. 2002, *Bachellerie-Pérez*, 108.
CE 11 juin 2003, *Tricoire*, 255.
CE 26 mars 2004, *Société Fauba France*, 835.
CE 15 juin 2005, *Louis X. c/ ministre des Finances, de l'Industrie et de l'Économie*, 605, 829, 890.
CE 6 nov. 2006, *Quach Thaï Hoa*, 835.
CE 17 nov. 2006, *Giral*, 383.
CE 15 déc. 2006, *Daniel A. c/ ministre de la Défense et ministre des Finances*, 999.
CE 2 avr. 2007, *M. A. c/ ministre de la Défense*, 997.
CE 4 mai 2007, *ministre de la Défense c/ Fleury Blanchez*, 442.
CE 6 juin 2007, *Pierre A.*, 863.
CE 26 juill. 2007, *Jacques A.*, 288.
CE 21 nov. 2007, *Patouillet de Desservillers*, 929.
CE 7 déc. 2007, *Lesne*, 223.
CE 5 mars 2008, *CPAM des Côtes d'Armor*, 343.
CE 14 mai 2008, *ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique*, 224.
CE 12 déc. 2008, *Commune d'Ignaux*, 224.
CE 29 déc. 2008, *Commune de Montpellier*, 448.
CE 6 mars 2009, *Denis*, 807.
CE 8 avr. 2009, *C.N.R.S.*, 807.
CE 31 juill. 2009, *S.A.S. Cargill France*, 700.
CE 7 déc. 2009, *Michèle A.*, 605.
CE 17 févr. 2010, *Patrick A.*, 256.
CE 29 mars 2010, *M. A.*, 288.
CE 8 juin 2010, *Sai*, 831.
CE 8 juin 2010, *Christian A.*, 383.
CE 28 juin 2010, *Hélène A.*, 226.
CE 23 juill. 2010, *M. A.*, 874.
CE 19 nov. 2010, *ministre de l'Éducation nationale*, 226.

CE 23 déc. 2010, *Nicole A. c/ Recteur de l'Académie Aix-Marseille*, 999, 1005.

CE 12 janv. 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre– mer et des Collectivités territoriales*, 226.

CE 11 mars 2011, *Réseau ferré de France*, 519.

CE 21 mars 2011, *Commune de Saint-Arnoult-en-Yvelines*, 250.

CE 28 nov. 2011, *ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, 226.

CE 28 nov. 2011, *Gilbert A.*, 890.

CE 16 déc. 2011, *ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche*, 226.

CE 20 déc. 2011, *ministre du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique*, 189.

CE 7 mars 2012, *ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, 226.

CE 21 mars 2012, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*, 680.

CE 11 avr. 2012, *Mébarki*, 695, 822.

CE 9 mai 2012, *ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative*, 226.

CE 10 oct. 2012, *Voie navigables de France*, 313.

CE 17 mai 2013, *ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, 190.

CE 4 déc. 2013, *Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »*, 1007.

CE 12 mars 2014, *Établissement public départemental C.A.T. Foyer Louis Philibert*, 289, 295.

II. – ARRÊTS DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

ARRÊTS PUBLIÉS AU *LEBON*

CAA Nancy, 28 nov. 1991, *Briend*, 828.

CAA Nancy, 18 avr. 1997, *Ville de Nice c/ SCI 268 avenue de la Lanterne*, 375.

CAA Bordeaux, 2 févr. 1998, *Consort U*, 932.

CAA Paris, 22 avr. 2004, *Société Bouygues et autres et SNCF et Société S.O.G.E.A.*, 454.

CAA Douai, 14 déc. 2004, *Service départemental d'incendie et de secours de l'Eure*, 199.

CAA Bordeaux, 27 mars 2007, *SNCF*, 579.

ARRÊTS MENTIONNÉS AU *LEBON*

CAA Lyon, 30 nov. 1989, *Alexandre*, 374.

CAA Nancy, 23 juill. 1991, *Association "Villages d'enfants S.O.S. de France" c/ Département du Nord*, 445, 510.

CAA Lyon, 30 déc. 1992, *Blazy*, 260.

CAA Paris, 4 mars 1993, *Tirilly*, 374.

CAA Paris, 20 avr. 1993, *Syndicat intercommunal de la région d'Yvelines pour l'adduction d'eau c/ Syndicat de copropriété Les Nouveaux Horizons*, 580.

CAA Paris, 25 avr. 1996, *Société France 5*, 926.

CAA Paris, 29 janv. 1998, *Rajemison*, 110, 603, 890.

CAA Marseille, 1er juill. 1999, *Colombeau*, 359.

CAA Paris, 25 mai 2000, *Genevier et département de l'Essonne*, 940.

CAA Marseille, 3 avr. 2001, *Commune d'Aubagne*, 946.

CAA Marseille, 26 juin 2003, *Compagnie générale de stationnement c/ Commune de Toulon*, 889.

CAA Nantes, 13 mai 2004, *Cousin c/ Centre hospitalier de Coutances*, 884.

CAA Versailles, 12 avr. 2005, *S.A. Novatec*, 608.

CAA Versailles, 7 juin 2005, *Société S.M.A.C. Acéroïde*, 962.

ARRÊTS INÉDITS AU *LEBON*

CAA Nantes, 28 nov. 1991, *Société S.A.C.E.R.*, 457.

CAA Nancy, 14 oct. 1993, *Jean X.*, 1018.

CAA Nancy, 27 janv. 1994, *Neuts*, 382.

CAA Lyon, 17 mai 1994, *Musso*, 241, 467.

CAA Paris, 27 sept. 1994, *Société Citroën*, 575.

CAA Lyon, 22 févr. 1996, *Robin-Sclavon*, 241.

CAA Lyon, 3 avr. 1998, *Pocheron*, 241.

CAA Nancy, 21 janv. 1999, *Jean-Marie X.*, 382.

CAA Paris, 8 avr. 1999, *Kouioumdjan*, 820.

CAA Nantes, 20 juin 2000, *Denise Y. c/ Centre hospitalier de Salon de Provence*, 585.

CAA Douai, 22 nov. 2000, *Stanislawa X.*, 382.

CAA Lyon, 4 déc. 2000, *Vignal*, 241.

CAA Paris, 21 févr. 2002, *ministre de l'Intérieur c/ Air France*, 284.

CAA Lyon, 7 mars 2002, *Société S.I.L.I.M. Environnement*, 569.

CAA Douai, 5 juin 2002, *Claude X.*, 446.

CAA Paris, 7 févr. 2003, *ministre de l'Intérieur*, 927.

CAA Paris, 18 mars 2004, *ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement*, 402.

CAA Marseille, 17 janv. 2005, *Robert X. c/ Association syndicale autorisée des arrosants d'Eyguières*, 447.

CAA Nancy, 24 févr. 2005, *Société des autoroutes Paris Rhin-Rhône*, 618.

CAA Versailles, 19 mars 2005, *SARL La Bannière c/ Pruney-le-Temple*, 622.

CAA Bordeaux, 21 avr. 2005, *Roger X.*, 996.

CAA Douai, 26 mai 2005, *Jacques X. c/ Région Picardie*, 575.

CAA Bordeaux, 14 févr. 2006, *Doucède*, 482.
CAA Marseille, 7 mars 2006, *M. X. c/ ministre de la Justice*, 999.
CAA Marseille, 10 avr. 2006, *Établissement Laurent*, 190.
CAA Marseille, 6 juin 2006, *ministre de la Défense*, 447.
CAA Versailles, 13 juin 2006, *Communes de Sannois*, 452.
CAA Bordeaux 27 juin 2006, *SARL Sogetra*, 454.
CAA Bordeaux 27 juin 2006, *SCI Izon-Libourne*, 454.
CAA Paris, 27 juin 2006, *Georges X.*, 593.
CAA Douai, 8 févr. 2007, *Société SFDI-Laboratoire Melgad*, 482.
CAA Marseille, 21 févr. 2007, *Commune de Carqueiranne*, 644.
CAA Versailles, 22 févr. 2007, *Commune de Feucherolles*, 996.
CAA Paris, 27 févr. 2007, *SNCF*, 454.
CAA Marseille, 15 mars 2007, *M. X. c/ Commune de Grabels*, 622.
CAA Paris, 17 avr. 2007, *SNCF*, 454.
CAA Nancy, 14 juin 2007, *Société U.P.C. France*, 453.
CAA Paris, 28 juin 2007, *Jaegle*, 517.
CAA Bordeaux, 4 déc. 2007, *Pellegrino*, 593.
CAA Versailles, 22 janv. 2008, *Jean-Luc X.*, 1019.
CAA Paris, 18 avr. 2008, *Gaz de France*, 1019.
CAA Marseille, 13 mai 2008, *Société S.A.E.M. Sophia Antipolis Côte d'Azur*, 183.
CAA Versailles, 9 juin 2008, *Célimène*, 151, 181, 445, 700.
CAA Bordeaux, 3 juill. 2008, *Société Parinet*, 190, 1019.
CAA Marseille, 6 nov. 2008, *SARL X-Grasse*, 519.
CAA Paris, 27 nov. 2008, *Wagner*, 280.
CAA Nancy, 4 déc. 2008, *Georgette X.*, 593.
CAA Paris, 11 mai 2009, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, 846.
CAA Bordeaux, 9 juin 2009, *Commune de Vignec*, 192, 479.
CAA Nancy, 18 juin 2009, *Commune de Maizières-Lès-Metz*, 454.
CAA Versailles, 25 juin 2009, *Commune d'Enghien-les-Bains*, 650.
CAA Paris, 16 oct. 2009, *Robert A.*, 999, 1019.
CAA Lyon, 20 oct. 2009, *Bauny*, 829.
CAA Lyon, 22 oct. 2009, *Société Prodith*, 192, 479, 533.
CAA Bordeaux, 26 nov. 2009, *C.H.U. de Limoges c/ Royer*, 820.
CAA Marseille, 11 janv. 2010, *Amparo A.*, 402, 941.
CAA Paris, 1er févr. 2010, *Barkat*, 93.
CAA Versailles, 11 mars 2010, *ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*, 216.
CAA Nantes, 17 mai 2010, *Danièle X.*, 605.
CAA Paris, 2 juill. 2010, *S.A. de Gestion immobilière*, 452, 477.
CAA Nancy, 5 juill. 2010, *S.T.E.F. à Francis et Paulette c/ O.N.I.O.L.*, 447.

CAA Nantes, 22 oct. 2010, *Ville de Quimper*, 452.

CAA Bordeaux, 8 févr. 2011, *Urcudoy*, 820.

CAA Marseille, 14 févr. 2011, *Commune de Remoulin*s, 448.

CAA Versailles, 24 mars 2011, *Société Bérim*, 457.

CAA Paris, 28 mars 2011, *Jabri*, 820.

CAA Lyon, 29 mars 2011, *Bernard A.*, 516.

CAA Bordeaux, 4 avr. 2011, *Société Siemens Health Services*, 552.

CAA Nantes, 15 avr. 2011, *Société G.B.T. Construction*, 558.

CAA Bordeaux, 3 mai 2011, *M. X. c/ Département du Tarn-et-Garonne*, 929.

CAA Lyon, 7 juill. 2011, *Bernard A. c/ Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*, 410, 469, 552.

CAA Lyon, 7 juill. 2011, *Société Urbalpes*, 884.

CAA Lyon, Plén., 12 juill. 2011, *Société Coopérative Bressor*, 704.

CAA Lyon, 22 sept. 2011, *Centre hospitalier de Semur-en-auxois*, 343.

CAA Nancy, 13 oct. 2011, *Chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute-Marne*, 343, 809.

CAA Paris, Plén., 13 oct. 2011, *Zannier*, 148, 636.

CAA Marseille, 3 nov. 2011, *M^me^ C. A.*, 516.

CAA Douai, 29 nov. 2011, *Vatin*, 833.

CAA Marseille, 29 nov. 2011, *Frédéric A.*, 516.

CAA Nantes, 9 déc. 2011, *Gaudin*, 256.

CAA Marseille, 13 déc. 2011, *Rodica P.* c/ *Commune de Roquebrune-Cap-Martin*, 295.

CAA Bordeaux, 5 janv. 2012, *ministre de l'Équipement et ministre des Finances c/ M. X.*, 999.

CAA Lyon, 10 janv. 2012, *Rachid A.*, 516.

CAA Paris, 23 janv. 2012, *Société Beuralia*, 336, 680.

CAA Bordeaux, 23 févr. 2012, *Société Soufflet Atlantique*, 598.

CAA Lyon, 6 mars 2012, *La Poste*, 295.

CAA Marseille, 20 mars 2012, *Bernard A.*, 226.

CAA Marseille, 20 mars 2012, *Gisèle A. c/ La Poste*, 246, 516, 578.

CAA Nancy, 5 avr. 2012, *Société des Carburants Soufflet*, 704.

CAA Marseille, 17 avr. 2012, *Robert A.*, 999.

CAA Nancy, 10 mai 2012, *Société Maximo*, 704.

CAA Marseille, 4 oct. 2012, *Commune de Saint-Cyr sur Mer*, 932.

CAA Paris, 27 nov. 2012, *Willis*, 881.

CAA Paris, 27 nov. 2012, *Mébarki*, 822.

CAA Nantes, 7 déc. 2012, *Société Systra*, 490.

CAA Douai, 31 déc. 2012, *Jean A.*, 295.

CAA Nantes, 25 janv. 2013, *Commune de Plouézec*, 490.

CAA Marseille, 29 janv. 2013, *M^me^ G. c/ C.A.T. Foyer Louis Philibert*, 295.

CAA Douai, 7 févr. 2013, *Société Canela Petit Fay Beurre*, 366, 680.

CAA Douai, 11 avr. 2013, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, 366.

CAA Douai, 30 mai 2013, *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer*, 366.

CAA Douai, 4 juin 2013, *S.A.S. Soufflet Alimentaire*, 705.

CAA Marseille, 4 juin 2013, *Société U Centrale Régionale Sud*, 705.

CAA Marseille, 13 juin 2013, *Société Beterem Ingénierie*, 558.

CAA Marseille, 18 juin 2013, *Commune de Muy*, 227.

CAA Bordeaux, 21 nov. 2013, *Centre œnologique de Grézillac*, 962.

CAA, Marseille, 27 mai 2014, *Parmentier*, 553.

III. – JUGEMENTS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

TA Caen, 7 oct. 1980, *Leguillasse*, 820.

TA Lille, 27 mai 1997, *Eloidin*, 519, 780.

TA Paris, 17 déc. 1998, *SNCF c/ Sté Dumez TP et autres*, 453.

TA Rennes, 4 nov. 2004, *Breton*, 831.

TA Versailles, 8 avr. 2005, *Delaunay*, 700.

TA Montpellier, 25 janv. 2006, *Alain S. c/ ministre de la Défense*, 295.

TA Toulouse, 6 juin 2006, *Lipietz*, 579.

TA Besançon, 10 avr. 2007, *Alexandroff*, 593.

TA Caen, 25 mars 2008, *Société Corebat c/ Commune de Pontorson*, 106.

TA Bordeaux, 17 juin 2009, *Dromard*, 205.

TA Nancy, 19 avr. 2011, *Louis*, 256.

TA Cergy-Pointoise, 8 déc. 2011, *Raphanel*, 884.

TA Amiens, 9 oct. 2012, *Office public de l'habitat en Somme*, 458.

IV. – ARRÊTS DE LA COUR DE CASSATION

ARRÊTS PUBLIÉS AU *BULLETIN DE LA COUR DE CASSATION*

Civ. 21 oct. 1908, 505.

Civ. 23 juill. 1934, 859.

Cass. 21 janv. 1935, 171.

Civ. 4 déc. 1944, 171.

Civ. 1re, 10 juin 1964, 474.

Civ. 3e, 24 oct. 1968, *Renard et Dumuret*, 489.

Civ. 3e, 10 juin 1971, *Société Grand garage de la Madeleine c/ SCI de la Madeleine*, 339, 371.

Civ. 3e, 6 mars 1973, *Mouradian*, 371.

Civ. 1re, 28 nov. 1973, 379.

Civ. 2e, 18 févr. 1976, *Agent judiciaire du Trésor c/ Ali Abbés Ali*, 933.

Civ. 1re, 18 juill. 1979, 256.

Civ. 2e, 11 juin 1980, *Zapta*, 629.

Civ. 1re, 18 juin 1980, *CPAM c/ Rode*, 242, 467.

Com. 24 nov. 1981, *Lagorce*, 649.

Civ. 2e, 21 avr. 1982, *Agent judiciaire du Trésor public c/ Guen*, 591.

Com. 10 mai 1982, *Syndicat intercommunal de la vallée de Cojeul*, 649.

Civ. 1re, 27 sept. 1983, 339.

Civ. 2e, 23 avr. 1986, *Ville de Montbéliard c/ Royer*, 108, 933.

Com. 6 mai 1986, *Commune de La Motte Fanjas*, 649.

Com. 26 avr. 1988, *O.P.H.L.M., Châlons-sur-Marne*, 649.

Com. 11 juill. 1988, *Société Crépin*, 666.

Com. 29 mars 1989, *Société Scierie Paul Julien c/ Commune de Beaufort-sur-Doron*, 649.

Com. 10 juill. 1989, *Société Dusolier et la société 14 Express*, 780.

Com. 7 nov. 1989, 610, 666.

Soc. 4 janv. 1990, 470.

Soc. 7 mars 1990, 470.

Civ. 2e, 17 oct. 1990, *Spohn*, 629.

Soc. 25 oct. 1990, 470.

Soc. 11 avr. 1991, 171.

Com. 22 oct. 1991, *Champagne*, 382.

Soc. 9 févr. 1995, *U.R.S.S.A.F.*, 614.

Civ. 1re, 19 déc. 1995, 474.

Civ. 2e, 31 janv. 1996, 629.

Soc. 17 oct. 1996, 254.

Civ. 1re, 3 mars 1998, *Compagnie Aig Europe*, 896.

Civ. 1re, 16 juill. 1998, 476.

Civ. 1re, 1er déc. 1998, 171, 476.

Soc. 12 janv. 1999, *Preuilh c/ Caisse nationale de prévoyance des ouvriers du bâtiment*, 242, 467.

Civ. 1re, 16 févr. 1999, *Administration des Postes et Télécommunication*, 598.

Com. 6 avr. 1999, *Société Ricard*, 608.

Com. 13 avr. 1999, 830.

Civ. 1re, 6 juill. 1999, *Centre communal d'action sociale foyer de la ville de Morez*, 598.

Civ. 1re, 9 nov. 1999, 171, 476.

Civ. 3e, 27 juin 2001, *SCI Mont Chalats, S.M.A.B.T.P. et G.A.N.I*, 490.

Cass., ass. plén., 6 juill. 2001, *Préfet de la région Ile de France*, 342, 591, 948.
Civ. 3e, 7 nov. 2001, *Pedemonte c/ Commune de Roquebillière*, 597.
Soc. 22 nov. 2001, *U.R.S.S.A.F.*, 379.
Civ. 1re, 12 févr. 2002, 339.
Cass., ass. mixte, 12 avr. 2002, *SCI du 32 rue de la Seine*, 242.
Civ. 1re, 23 juill. 2003, 597.
Civ. 2e, 16 déc. 2003, 242.
Crim. 4 févr. 2004, *Ville Roubaix*, 15.
Civ. 1re, 5 mai 2004, 379.
Com. 17 mai 2004, 637.
Soc. 23 juin 2004, *C.M.S.A. du Tarn-et-Garonne c/ Simon*, 242.
Civ. 2e, 8 juill. 2004, 386.
Soc. 15 mars 2005, 516.
Civ. 1re, 21 févr. 2006, 242.
Cass., ass. plén., 7 avr. 2006, 204.
Cass., ass. plén., 21 déc. 2006, *S.A.L.P.*, 386.
Civ. 1re, 13 févr. 2007, 476.
Civ. 3e, 25 avr. 2007, 171, 176.
Com. 30 mai 2007, 474.
Civ. 2e, 12 juill. 2007, 830.
Civ. 1re, 19 mars 2008, *Communauté de communes Cœur d'Ostrevent*, 592.
Civ. 2e, 5 juin 2008, 830.
Civ. 3e, 13 nov. 2008, 379.
Civ. 3e, 10 déc. 2008, *Société française de production et création audiovisuelles*, 519.
Civ. 3e, 21 janv. 2009, *Société Immobilière « Les Buissonnet » et Société Omnium de Gestion Immobilière de l'Ile-de-France*, 379.
Civ. 3e, 4 mars 2009, 474.
Civ. 1re, 20 mai 2009, 476.
Civ. 1re, 9 juill. 2009, 808.
Civ. 1re, 17 juin 2010, 475.
Civ. 3e, 19 janv. 2011, *Commune de Saint-Paul*, 108, 933.
Cass., ass. plén., 20 mai 2011, 361.
Civ. 2e, 12 oct. 2011, 185.
Civ. 3e, 12 oct. 2011, 150.
Civ. 3e, 16 mai 2012, 694.
Civ. 1re, 16 janv. 2013, *Société L'Allexoise c/ Commune de Portes-lès-Valence*, 528.
Civ. 1re, 24 avr. 2013, *Commune de Sancoins c/ Société Les Fils de Madame Géraud*, 528.
Civ. 1re, 24 avr. 2013, *M. Y et S.C.P. A.*, 476.
Civ. 1re, 11 mars 2014, *Mme X. c/ ONIAM*, 407, 625.

ARRÊTS NON PUBLIÉS AU *BULLETIN DE LA COUR DE CASSATION*

Com. 13 déc. 1984, *Cambon*, 669.

Soc. 28 mars 1996, *U.R.S.S.A.F.*, 614.

Civ. 3e, 17 mars 1999, *Commune de Lamentin c/ Sodem*, 579.

Com. 29 janv. 2002, *Société Laboratoire Hygiène et Diététique*, 608.

Civ. 1re, 9 déc. 2010, *Centre hospitalier privé Clinique Beauregard*, 343.

V. – ARRÊTS DES COURS D'APPEL

Versailles, 10 juill. 2002, *Commune de Puteaux c/ S.A. du C.N.I.T.*, 314.

Paris, 8 juin 2004, *Schaechter*, 579.

Paris, 14 sept. 2007, *Gilles X. c/ Commune de Saint Aubin de Médoc et centre hospitalier Charles Perrens*, 625.

Versailles, 14 janv. 2010, *Maillard*, 243.

Paris, 22 févr. 2011, *Commune de Cachan*, 597.

VI. – DÉCISIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS

TC 8 févr. 1873, *Blanco*, 26, 55, 550.

TC 2 déc. 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, 185.

TC 12 juill. 1945, *Société des docks frigorifiques du Havre*, 961.

TC 7 déc. 1950, *Count c/ ministre des Anciens combattants*, 620.

TC 10 juill. 1956, *Société Bourgogne-Bois*, 644.

TC 6 juill. 1957, *Préfet de la Seine c/ Saiac*, 91, 938.

TC 19 janv. 1976, *Trésor public c/ Deschamps et Caisse primaire d'assurance maladie de l'Ain*, 342.

TC 21 janv. 1985, *Préfet, commissaire de la République de la région de Lorraine et de la Moselle*, 342, 591.

TC 12 janv. 1987, *Launay*, 966.

TC 24 févr. 1992, *Couach*, 14.

TC 14 févr. 2000, *G.I.P. « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés »*, 583.

TC 17 oct. 2011, *S.C.E.A. du Chéneau*, 528.

VII. – DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision no 80-126 DC du 30 décembre 1980, *Loi de finances pour 1981*, 345, 346.

Décision no 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, 346.

Décision no 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1983*, 656.

Décision nº 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, 345, 656.

Décision nº 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi nº 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, 802.

Décision nº 86-223 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances rectificative pour 1986*, 348.

Décision nº 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judicaire le contentieux du Conseil de la concurrence*, 998.

Décision nº 88-250 DC du 29 décembre 1988, *Loi de finances rectificative pour 1988*, 347.

Décision nº 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi nº 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, 284.

Décision nº 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, 284.

Décision nº 91-298 DC du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, 348.

Décision nº 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 nº 2010-01 QPC 28 mai 2010, *Khedidja et Mokhtar*, 890.

Décision nº 2011-199 QPC du 25 nov. 2011, *Gourmelon*, 289, 349.

Décision nº 2012-256 QPC du 18 juin 2012, *Mébarki*, 695, 732, 822.

VIII. – ARRÊTS DE LA COUR DES COMPTES

C. comptes, 8 mars 1937, *David Chaussé, receveur spécial de la commune de Bordeaux*, 979.

C. comptes, 20 déc. 1940, *Commune de Libourne*, 979.

C. comptes, 28 mai 1952, *Marillier, receveur Commune de Valentigney*, 944, 975.

C. comptes, 27 févr. 1964, *Dupuis, Commune d'Igny-le-Jard*, 982.

C. comptes, 30 avr. 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 juill. 1979, *Verny, Receveur général des finances de Paris*, 982.

C. comptes, 3 mars 1982, *Robert-Ernest, Lycée d'État de Quesnoy*, 982.

C. comptes, 2 déc. 1987, *Receveurs des impôts de Paris-Ouest*, 982.

C. comptes, 23 oct. 1989, *Goussard*, 976, 982.

C. comptes, 31 janv. 1991, *Receveurs des impôts Oise c/ R.P. Senlis*, 976, 982.

C. comptes, 19 déc. 1991, *Sérougne, receveur du BAS de Paris*, 982.

C. comptes, 24 avr. 1992, *Receveurs des impôts du Finistère*, 983.

C. comptes, 20 janv. 2000, *Bedoucha, receveur des impôts de la Seine-Saint-Denis*, 982.

C. comptes, 17 oct. 2001, *Centre hospitalier de Niort*, 983.

C. comptes, 24 juin 2004, *Commune Tende*, 979, 983.

C. comptes, 14 oct. 2008, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, 864.
C. comptes, 19 juill. 2007, *Trésorier-payeur général de la Réunion*, 979.
C. comptes, 1er févr. 2011, *Trésorier-payeur général du Loiret*, 982.

IX. – ARRÊTS DE LA COUR D'ARBITRAGE / COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE

Cour d'arbitrage, 15 mai 1996, 686
Cour d'arbitrage, 17 déc. 1997, 686
Cour d'arbitrage, 21 juin 2001, 686
Cour constitutionnelle belge, 4 juin 2009, 686

X. – ARRÊTS DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENS / COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

CJCE 22 mars 1961, *S.N.U.P.A.T. c/ Haute Autorité C.E.C.A.*, 142.
CJCE 6 févr. 1962, *Bosch*, 142.
CJCE 9 juill. 1969, *Portelange c/ Smith Corona Marchant international*, 142.
CJCE 14 juill. 1972, *Azendia Colori Nazionali c/ Commmission*, 142.
CJCE 16 déc. 1976, *Rewe et Comet*, 668.
CJCE 2 févr. 1989, *Commission c/ Allemagne*, 259.
CJCE 29 juin 1989, *Delville*, 669.
CJCE 21 nov. 1991, *F.N.C.E. Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, 259.
CJCE 2 juin 1994, *de Compte c/ Parlement*, 293.
CJCE 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz*, 259.
CJCE 9 févr. 1999, *Dilexport S.R.L. c/ Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 669.
CJCE 28 nov. 2000, *S.A. Roquette Frères*, 669.
CJCE 5 oct. 2006, *Transalpine Öellitung in Öesterich*, 262.
CJCE 12 févr. 2008, *Centre d'exportation du livre français* (*C.E.L.F.*), 260-261.
CJUE 29 janv. 2009, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 677, 679.
CJUE 15 avr. 2010, *Barth*, 669.
CJUE 5 mai 2011, *Ze Fu Fleischhandel GmbH et Vion Trading GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 679.
CJUE 21 déc. 2011, *ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales c/ Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, 680.
CJUE 12 déc. 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, 671.

TPICE 15 sept. 1998, *Breda Fucine et E.F.I.M. c/ Commission*, 261.
TPICE 19 juin 2003, *Voigt c/ B.C.E.*, 293.

XI. – ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Cour EDH 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, 142.
Cour EDH 10 févr. 1983, *Albert et Le Comte*, 292.
Cour EDH 16 déc. 1992, *Geouffre de la Pradelle c/ France*, 717.
Cour EDH 22 oct. 1996, *Stubbings et autres c/ Royaume-Uni*, 151, 292.
Cour EDH 16 avr. 2002, *Ouendeno c/ France*, 292.
Cour EDH, gde ch., 16 avr. 2002, *S.A. Dangeville c/ France*, 673.
Cour EDH 8 juill. 2004, *Vo c/ France*, 150, 292, 699.
Cour EDH, gde ch., 30 nov. 2004, *Öneryildiz c/ Turquie* ; 319.
Cour EDH 25 janv. 2007, *AON Conseil et Courtages c/ France*, 673.
Cour EDH, gde ch., 19 avr. 2007, *Eskelinen c/ Finlande*, 292.
Cour EDH 30 août 2007, *J.A. Pye (oxford) Ldt c/ Royaume Uni*, 150.
Cour EDH 2 janv. 2009, *Atanasova c/ Hongrie*, 292.
Cour EDH 28 mai 2009, *Varnima Corporation International S.A. c/ Grèce*, 150, 701, 703.
Cour EDH 25 juin 2009, *Zouboulidis c/ Grèce*, 150, 703, 704, 708.
Cour EDH 7 juill. 2009, *Stagno c/ Belgique*, 823, 911.
Cour EDH 29 mars 2010, *Triboulet-Brosset contre France*, 319.
Cour EDH, gde ch., 29 mars 2010, *Depalle c/ France*, 319.
Cour EDH 28 oct. 2010, *Karapanagiotou c/ Grèce*, 703.
Cour EDH 3 oct. 2013, *Giavi c/ Grèce*, 703.
Cour EDH 11 mars 2014, *Howald Moor c/ Suisse*, 911.

INDEX THÉMATIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros des paragraphes.

A

Abrogation, 229-232.
Acte authentique notarié, v. *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, v. *Répétition de l'indu*.
Aide publique, 258-263, 676-681.
Aménagement conventionnel, 506, 766-777.
Arrêté de débet, v. *Titre exécutoire*.
Avis de mise en recouvrement, v. *Titre exécutoire*.

C

Comptable public, 130, 572-586, 944-947, 995, 1004.
Computation, 201-205, 779-790.
Conciliation, v. *Suspension*.
Constitutionnalité, 683-696, 802.
Contra non valentem…, v. *Suspension*.
Conventionnalité, 150-151, 664-681, 697-771, 910-911.

D

Déchéance, 72-111.
Décision de justice, v. *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, 795.
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, v. *Suspension*.
Forclusion, v. *Délai de recours*.
Fraude, 250, 489, 489-490, 558, 656, 687, 755, 760-764, 834, 909.

G

Garantie décennale, v. *Responsabilité*.

I

Imprescriptibilité, 3, 10-18, 22, 175, 184, 287-96, 299-307, 311-322, 349, 440, 536-541, 544, 593, 757.
Indu, v. *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, v. *Aménagement conventionnel*.
Loi du 17 juin 2008, 7, 28, 500-521.

M

Médiation, v. *Suspension*.
Minorité, v. *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, v. *Interruption*.

Q

Quae temporalia…, v. *Exception de nullité / Exception de contestation de validité.*

R

Réclamation préalable, v. *Recours administratif.*
Reconnaissance de dette, v. *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, v. *Loi du 17 juin 2008*.
Relèvement de prescription, v. *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, v. *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, v. *Répétition de l'indu*.

U

Usucapion, v. *Prescription acquisitive.*

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire VII
Principales abréviations IX
Remerciements XIII
Préface XV
Introduction 1
§ 1. Objet de l'étude : la prescription extinctive 4
A. La place limitée de la prescription acquisitive en droit public 4
1) La dissociation de la prescription extinctive et de la prescription acquisitive dans le Code civil 4
2) Le renforcement de la distinction en droit public : la limitation de la prescription acquisitive 6
B. La place déconsidérée de la prescription extinctive en droit public 10
1) Le développement de la prescription extinctive en droit public 11
a) Les raisons du silence doctrinal 11
b) La prolifération des prescriptions extinctives 15
2) La définition de la prescription extinctive 18
§ 2. Domaine de l'étude : les obligations en droit public 20
A. Les obligations des personnes publiques 20
B. La définition retenue du droit public interne 28
§ 3. Méthode et objectifs de l'étude 29
A. La méthode employée 30
B. Les objectifs poursuivis 32

Première partie
L'identification de la prescription extinctive des obligations en droit public

Titre 1. La notion de prescription extinctive des obligations en droit public 37
Chapitre 1. Le fondement de la prescription extinctive 39
Section 1. L'absence de fondement spécifique de la prescription extinctive en droit public 40
§ 1. Les origines historiques de la prescription : les déchéances budgétaires 40
A. Les raisons du recours aux déchéances 41
1) Le système des déchéances périodiques 41

2) L'avènement de déchéances fixes 43
B. Les manifestations du fondement budgétaire des déchéances 49
1) Le cours du délai des déchéances 49
2) L'opposition de la déchéance 51
§ 2. La disparition du fondement budgétaire 52
A. Les raisons de la disparition du fondement budgétaire 52
B. La traduction partielle de la disparition du fondement budgétaire 55
1) La transformation inachevée de la déchéance quadriennale 55
a) Les avancées réalisées par la jurisprudence administrative 55
b) L'intervention législative : la loi du 31 décembre 1968 56
2) La transformation discrète des déchéances des pensions 59
Section 2. Le fondement unique de la prescription extinctive 59
§ 1. L'insuffisance des fondements classiques 60
A. L'insuffisance des fondements subjectifs relatifs à la situation des parties 60
1) La sanction du créancier négligent 60
a) La sanction du créancier de l'administration 61
b) La sanction de l'administration créancière 61
2) La protection du débiteur 63
B. L'insuffisance des fondements objectifs relatifs au rôle probatoire de la prescription 64
1) La présomption de paiement 65
2) La lutte contre le dépérissement des preuves 66
§ 2. Le fondement moderne de la prescription 66
A. La prescription extinctive fondée sur la sécurité juridique 67
1) L'essor de la sécurité juridique en droit public 67
2) La portée du principe de sécurité juridique en droit public 72
a) La prescription, garantie de la prévisibilité 72
b) La prescription, garantie de la stabilité juridique 73
B. La prescription extinctive et l'exécution des obligations publiques 77
1) Le devoir d'exécuter les obligations, un impératif renforcé en droit public 77
2) La conciliation de l'exécution des obligations et de la prescription extinctive 79
Conclusion du chapitre 1 80
Chapitre 2. L'objet de la prescription extinctive 81
Section 1. La distinction entre le délai de prescription et le délai de recours 81
§ 1. La possibilité de la distinction 83
A. L'état de la controverse relative à l'objet de la prescription en droit privé 83
1) La thèse processualiste 84

2) La thèse substantialiste 88
a) L'approche substantialiste radicale 89
b) L'approche substantialiste classique 89
B. L'état des questions relatives à l'objet de la prescription en droit public 91
1) La possibilité d'une théorie de l'action en droit public 92
2) L'utilité d'une théorie de l'action en droit public : la mise à jour de la nature substantialiste de la prescription 94
a) Le rejet de l'analyse processualiste 95
b) L'adoption de la thèse substantialiste atténuée : l'extinction limitée à l'exigibilité de l'obligation 101
§ 2. Les conséquences de la distinction 105
A. La différence de traitement de l'écoulement des délais 106
1) Le cours normal des délais 106
a) Les exigences de forme nécessaires pour faire courir les délais 106
b) Les règles de computation des délais 108
2) La modification du cours des délais 110
B. La différence de traitement des délais écoulés 112
1) La renonciation aux délais écoulés 112
2) L'opposition des délais écoulés 113
Section 2. La distinction entre le délai de prescription et le délai de retrait 115
§ 1. L'éviction originelle du délai de prescription par le délai de retrait 115
A. L'évolution de la notion d'acte administratif pécuniaire créateur de droits 116
1) L'extension progressive du champ d'application de la mesure pécuniaire créatrice de droits 116
2) La limitation incertaine du champ d'application de la mesure pécuniaire créatrice de droits 119
B. La complexité du régime des actes pécuniaires créateurs de droits 121
§ 2. La substitution actuelle du délai de prescription au délai de retrait 126
A. L'exemple des trop-perçus de rémunération des agents publics 126
1) La prescription applicable à l'ensemble des restitutions des trop-perçus versés aux agents publics 126
a) L'application de la prescription originellement limitée aux obligations quasi-contractuelles nées d'un acte pécuniaire non créateur de droits 127
b) L'application de la prescription désormais étendue aux obligations quasi-contractuelles nées d'un acte créateur de droits 132
2) L'atténuation de la non-acquisition de la prescription par l'engagement de la responsabilité de l'administration 135
B. L'exemple des aides d'État contraires au droit de l'Union européenne 137
Conclusion du chapitre 2 140
Conclusion du titre 1 141

Titre 2. Le champ d'application de la prescription extinctive des obligations en droit public 143

Chapitre 1. Le champ d'application matériel de la prescription extinctive 145

Section 1. L'absence d'influence de l'imprescriptibilité du pouvoir administratif sur les obligations 145

§ 1. Le recul de l'imprescriptibilité du pouvoir de répression administrative 147

A. La répression administrative juridictionnalisée 147

B. La répression administrative 150

1) La répression administrative à l'égard des administrés 151

2) La répression administrative à l'égard des agents de l'administration 152

a) Le droit positif : l'imprescriptibilité des poursuites disciplinaires 152

b) Le droit prospectif : la prescriptibilité des poursuites disciplinaires 155

§ 2. Le maintien de l'imprescriptibilité du pouvoir de police 160

A. L'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative 160

1) L'affirmation de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative 161

2) La justification de l'imprescriptibilité du pouvoir de police administrative 162

a) Une justification inopérante : la nature du pouvoir de police 162

b) Une justification satisfaisante : l'objet du pouvoir de police 163

B. La prescriptibilité des obligations exécutées par l'exercice du pouvoir de police administrative 164

Section 2. L'influence contestée de l'imprescriptibilité du domaine public sur les obligations 165

§ 1. Le maintien de l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public 165

§ 2. Vers la prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public ? 167

A. Les facteurs de remise en cause de l'imprescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public 168

B. La possibilité de la prescriptibilité de l'obligation de remise en l'état du domaine public 169

Conclusion du chapitre 1 170

Chapitre 2. Le champ d'application temporel de la prescription extinctive 173

Section 1. Le renforcement normatif de la non-rétroactivité de la prescription 177

§ 1. L'affirmation jurisprudentielle de la non-rétroactivité de la prescription 177

A. L'affirmation de la non-rétroactivité de la prescription par le juge administratif 178

1) L'origine jurisprudentielle de la non-rétroactivité de la prescription 178

2) La difficile identification de la prescription acquise 179

B. La consécration de la non-rétroactivité de la prescription par le juge constitutionnel 181

1) Une constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription dans le domaine répressif 182

2) Une constitutionnalisation de la non-rétroactivité de la prescription étendue hors du domaine répressif 183

§ 2. La consécration de la non-rétroactivité de la prescription dans les dispositions transitoires 185

A. La réitération de la non-rétroactivité par les dispositions transitoires spéciales 186

1) Les dispositions transitoires confirmant explicitement la non-rétroactivité de la prescription 186

2) L'interprétation juridictionnelle contraire à la non-rétroactivité de la prescription 188

B. La confirmation de la non-rétroactivité par la disposition transitoire générale créée par la loi du 17 juin 2008 191

Section 2. La difficile affirmation de l'effet immédiat de la prescription 193

§ 1. L'ambivalence des solutions jurisprudentielles relatives à l'effet immédiat de la prescription 194

A. L'allongement du délai de prescription par la loi nouvelle 194

1) Les solutions principales consacrant l'application immédiate de la loi nouvelle allongeant le délai de prescription 194

2) Les solutions exceptionnelles consacrant la survie de la loi ancienne 197

B. L'abrégement du délai de prescription par la loi nouvelle 198

1) Les solutions principales consacrant l'application immédiate de la loi nouvelle abrégeant le délai de prescription 198

2) Les solutions exceptionnelles consacrant la survie de la loi ancienne 204

§ 2. La consécration partielle de l'effet immédiat de la prescription dans les dispositions transitoires 206

A. La dualité des dispositions transitoires spéciales 207

1) Les dispositions conformes à l'effet immédiat 207

2) Les dispositions contraires à l'effet immédiat 208

B. L'incidence de la disposition transitoire générale créée par la loi du 17 juin 2008 211

Conclusion du chapitre 2 214

Conclusion du titre 2 215

Conclusion de la première partie 217

Seconde partie
L'adaptation de la prescription extinctive des obligations en droit public

Titre 1. L'autonomie du droit public de la prescription extinctive des obligations 221

Chapitre 1. Une autonomie jurisprudentielle constituée 223

Section 1. Une autonomie longtemps latente 224

§ 1. Une exception apparente à l'autonomie du droit public : l'application des prescriptions du droit privé 224

A. Précisions terminologiques : distinction entre utilisation et application du droit privé 225

B. L'ancien article 2227 du Code civil ou la prescription privée comme droit commun de la prescription publique 228

1) Les raisons de l'existence de l'article 2227 du Code civil 228

2) La portée de l'article 2227 du Code civil : une « clause générale de prescription » 230

a) L'application des prescriptions contenues dans le Code civil 231

i) Les prescriptions de l'ancien titre XX du Code civil 231

ii) Les autres prescriptions du Code civil 233

b) L'application des prescriptions prévues hors du Code civil 237

§ 2. Une exception contournée : l'interprétation des prescriptions du Code civil par le juge administratif 239

A. L'attitude autonomiste du juge administratif lors de l'application des prescriptions du Code civil 239

1) L'exemple de la répétition de l'indu demandée aux agents publics 239

2) L'exemple de la perpétuité de l'exception de nullité contractuelle 244

a) L'état de la question en droit privé 244

b) Les incertitudes du droit public 246

B. De l'application à l'utilisation des prescriptions du Code civil ? 248

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 » 248

a) L'utilisation de la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil en matière environnementale 249

b) L'utilisation de la prescription trentenaire en matière de responsabilité des constructeurs 251

2) Du dépassement de la distinction application / utilisation du droit civil : la liberté retrouvée du juge administratif 254

Section 2. Une autonomie désormais patente 257

§ 1. Une consécration effectuée par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile 258

A. La présentation de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile 258
1) Les objectifs de la réforme 258
2) Les résultats de la réforme 260
B. Les implications de la loi du 17 juin 2008 sur le droit public 262
1) Une modification implicite conséquente : l'oubli de l'ancien article 2227 du Code civil 262
2) Des modifications explicites incidentes 263
a) Le domaine environnemental 263
b) Les autres domaines 265
§ 2. Les perspectives offertes au juge administratif par la loi du 17 juin 2008 269
A. Les domaines potentiellement concernés en droit public 269
1) Une rupture envisageable : l'exemple des obligations conventionnelles 269
a) Les mutations du contentieux de la formation du contrat administratif 270
b) L'encadrement temporel de l'action et de l'exception de validité contractuelle 272
i) Quel délai pour la prescription de l'action en contestation de validité ouverte aux parties ? 272
ii) L'exception de la contestation de la validité du contrat doit-elle être perpétuelle ? 274
2) Une continuité probable : l'exemple des obligations légales exécutées par l'exercice d'un pouvoir de police 276
B. La technique utilisée par le juge administratif 279
1) Le maintien de la référence expresse au Code civil 279
2) La persistance de la technique « des principes dont s'inspire le Code civil » 281
3) Vers la création d'un principe général du droit de la prescription 283

Conclusion du chapitre 1 286

Chapitre 2. Une autonomie législative à consolider 289

Section 1. Une législation parcellaire 289
§ 1. L'unicité de la prescription des dettes publiques : la prescription quadriennale, droit commun ? 290
A. Une prescription en principe applicable à l'ensemble des dettes publiques 290
1) L'application de la prescription quadriennale à toutes les personnes publiques dotées d'un comptable public 291
a) Les collectivités publiques 291
b) Les personnes publiques spécialisées 292
2) L'application de la prescription quadriennale à toutes les dettes publiques 297
a) L'indifférence de la qualité du créancier de l'administration 297

b) L'indifférence de la nature et de l'origine de la dette 298
B. Des exceptions de portée limitée 301
1) Des exceptions inscrites dans la loi du 31 décembre 1968 301
2) Des exceptions instituées à la loi du 31 décembre 1968 303
a) Les exceptions totales à la prescription quadriennale 303
i) Les prescriptions des pensions civiles et militaires 303
ii) Les prescriptions de la répétition de l'indu fiscal 305
b) Les exceptions partielles à la prescription quadriennale 308
i) Les exceptions à la durée de la prescription quadriennale 308
ii) Le recours au régime de la prescription quadriennale pour la mise en œuvre des durées des prescriptions spéciales des dettes publiques 316
§ 2. La multiplicité des prescriptions spéciales des créances publiques 318
A. L'éclatement des durées de prescription des créances publiques 318
1) La réduction des durées de prescription des créances fiscales 319
a) Les prescriptions de l'établissement des créances fiscales : les délais de reprise 319
b) La prescription du recouvrement des créances fiscales 322
2) Le refus de « fiscaliser » les prescriptions des créances ordinaires 324
a) Les prescriptions de l'établissement des créances publiques ordinaires 324
b) Les prescriptions du recouvrement des créances publiques ordinaires 326
B. La relative unité du régime des prescriptions spéciales des créances publiques 329
Section 2. Une réforme législative nécessaire 332
§ 1. Des contraintes supra-législatives 333
A. L'exemple de la prescription de la répétition de l'indu 333
1) La prescription de la répétition de l'indu payé aux personnes publiques 333
a) Le droit de l'Union européenne et les prescriptions de la répétition de l'indu fiscal 334
b) La Convention européenne des droits de l'Homme et la prescription de la répétition de l'indu fiscal 336
2) La prescription de la répétition de l'indu payé par les personnes publiques 338
B. L'exemple de la prescription quadriennale des dettes publiques 340
1) Un encadrement constitutionnel peu contraignant 341
a) Les enseignements du droit constitutionnel belge 341
b) La constitutionnalité de la prescription quadriennale française 343
2) Un encadrement conventionnel contraignant 346
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 347

b) L'invocabilité de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme : la prescription publique face au droit au respect des biens 349
§ 2. Une autonomie à consacrer par voie législative 354
A. Les motifs de la réforme 354
1) Les motifs d'une intervention législative 354
2) Les motifs d'une autonomie définitive : la spécificité des obligations publiques 356
B. Les voies de la réforme 359
1) Les réformes avortées 359
2) La réforme envisageable 361

Conclusion du chapitre 2 365

Conclusion du titre 1 365

Titre 2. L'originalité du droit public de la prescription extinctive des obligations 367

Chapitre 1. Une originalité à conserver : l'acquisition de la prescription 369

Section 1. Les difficultés de prévision du cours du délai de prescription 369
§ 1. La multiplicité des durées du délai de prescription 370
A. La nécessaire harmonisation des durées légales 370
1) L'adoption d'une durée de droit commun 370
2) La limitation des durées dérogatoires 372
a) Les durées dérogatoires attachées à la nature de l'obligation 372
b) Les durées dérogatoires attachées au comportement du débiteur 373
B. La nécessaire limitation des durées conventionnelles 375
1) L'encadrement de l'aménagement conventionnel en droit privé 376
a) Le principe de l'aménagement conventionnel 376
b) Les limites à l'aménagement conventionnel 377
2) Les obstacles à l'aménagement conventionnel en droit public 377
§ 2. La dualité des modes de computation du délai de prescription 380
A. Les modes de computation existants 380
1) Les délais de prescription comptés en jours 381
2) Les délais de prescription comptés en années 381
B. Vers une unification des modes de computation 382
§ 3. L'hétérogénéité des points de départ du délai de prescription 384
A. Le constat de la diversité des points de départ 384
1) L'absence d'unité des points de départ des prescriptions issues du droit privé 384
2) La diversité des points de départ des prescriptions spéciales en droit public 386

B. La tentative de rationalisation des points de départ 387
1) Une condition nécessaire : la naissance de la créance 387
2) Une condition supplémentaire : la connaissance de la créance 390

Section 2. Les facilités de modification du cours du délai de prescription 393
§ 1. La limitation des causes de suspension 394
A. L'application asymétrique de l'adage *contra non valentem agere non currit praescriptio* 395
1) L'application doublement limitée de l'adage *contra non valentem* au créancier de l'administration 396
a) L'inapplication législative discutable de l'adage *contra non valentem* aux personnes incapables 396
b) L'application jurisprudentielle mesurée de l'adage *contra non valentem* 400
2) L'application facilitée de l'adage *contra non valentem* au profit de l'administration créancière 402
B. La promotion circonscrite des modes alternatifs de règlement des litiges administratifs 404
1) Les restrictions encadrant la suspension pour cause de médiation 405
2) Les hésitations entourant la suspension pour cause de conciliation 407
§ 2. L'extension des causes d'interruption 409
A. L'extension des causes d'interruption de la prescription des créances publiques 410
1) Une interruption facilitée par les prérogatives de puissance publique de l'administration créancière 410
a) La diversité des actes interruptifs de prescription 410
i) L'interruption de la prescription par une demande en paiement 410
ii) L'interruption de la prescription par la notification d'un acte d'exécution forcée 415
b) La régularité des actes interruptifs de prescription des créances publiques 417
2) Une interruption facilitée par l'absence de formalisme des actes d'interruption du débiteur de l'administration 420
B. L'extension des causes d'interruption de la prescription des dettes publiques 421
1) Une interruption facilitée par l'élargissement des actes interruptifs du créancier de l'administration 421
a) L'élargissement des actions en justice interruptives de prescription 421
b) La simple demande à l'autorité administrative interruptive de prescription 425
2) Une interruption facilitée par l'absence de formalisme des actes interruptifs de l'administration débitrice 427

§ 3. Des modifications du cours du délai à limiter : la pertinence d'un délai butoir ? 429

A. L'apparition d'un délai butoir en droit privé 429

1) La technique controversée du délai butoir 429

2) Les exceptions au délai butoir 430

B. L'opportunité d'un délai butoir en droit public ? 431

Conclusion du chapitre 1 434

Chapitre 2. Une originalité à corriger : la prescription acquise 437

Section 1. La rigueur de l'opposition de la prescription acquise 437

§ 1. L'encadrement procédural de l'opposition de la prescription 438

A. L'encadrement de l'opposition de la prescription par l'administration débitrice 439

1) Les conditions procédurales de l'opposition de la prescription 439

a) La détermination de l'autorité compétente pour opposer la prescription 439

i) La compétence exclusive de l'ordonnateur 439

ii) L'exclusion controversée de la compétence du mandataire en justice 443

b) Le moment de l'opposition de la prescription 446

2) La complexité du contentieux de la prescription opposée par l'administration 448

a) La difficulté de contestation de la suspension de paiement prise par le comptable public fondée sur la prescription de la dette 448

b) La dualité de contestation de l'opposition de la prescription par une décision de l'ordonnateur 450

B. L'encadrement de l'opposition de la prescription par le débiteur de l'administration 453

1) L'opposition de la prescription à l'occasion de la contestation de l'établissement de la créance 453

a) La contestation du titre exécutoire établissant les créances fiscales : rôle et avis de mise en recouvrement 454

b) La contestation du titre exécutoire établissant les créances ordinaires 456

2) L'opposition de la prescription à l'occasion de la contestation du recouvrement forcée de la créance 459

§ 2. Les conséquences de l'opposition de la prescription sur la responsabilité des autorités administratives 461

A. La responsabilité hypothétique de l'ordonnateur 461

B. La responsabilité systématique du comptable public 462

1) La responsabilité du comptable public en raison du paiement d'une dette prescrite 463

2) La responsabilité du comptable en raison de l'impossibilité de percevoir une créance prescrite 464

a) L'engagement de la responsabilité du comptable public en raison de l'acquisition de la prescription de l'établissement de la créance publique 464

b) L'engagement de la responsabilité du comptable public en raison de l'acquisition de la prescription du recouvrement de la créance publique 466

Section 2. La souplesse de la renonciation à la prescription acquise 468

§ 1. L'encadrement partiel de la renonciation à la prescription par l'administration débitrice 469

A. L'encadrement législatif de la renonciation expresse : le relèvement de la prescription quadriennale 469

1) La controverse sur la faculté de renoncer à la déchéance quadriennale 469

2) La consécration de la faculté de renoncer expressément à la prescription quadriennale par la loi du 31 décembre 1968 471

B. L'acceptation jurisprudentielle de la renonciation tacite aux prescriptions des dettes publiques 476

1) La possibilité de renoncer tacitement à la prescription quadriennale 477

2) La possibilité de renoncer tacitement à l'ensemble des prescriptions des dettes publiques 480

§ 2. L'encadrement minimal de la renonciation à la prescription par le débiteur de l'administration 481

A. L'absence d'encadrement législatif de la renonciation à la prescription par le débiteur de l'administration 481

B. L'encadrement jurisprudentiel minimal de la renonciation à la prescription par le débiteur de l'administration 483

Conclusion du chapitre 2 485

Conclusion du titre 2 486

Conclusion de la seconde partie 488

Conclusion 491

Bibliographie 495

Index jurisprudentiel 539

Index thématique 565

La prescription extinctive a fait l'objet de nombreuses études en droit privé ou en droit pénal. Elle constitue à l'inverse un angle mort de la recherche en droit public. La réforme opérée en matière civile par la loi du 17 juin 2008, ainsi que le renouveau contemporain du débat sur l'existence d'une théorie générale des obligations publiques, justifient pourtant une analyse approfondie en droit public. Prenant ses racines dans le Code civil, la prescription extinctive tient une place non négligeable dans les rapports obligataires des personnes publiques : la multiplication des prescriptions propres au droit public, notamment en raison d'impératifs budgétaires, oblige toutefois à identifier ce qu'elle recouvre précisément. Fondée sur la sécurité juridique, elle se distingue d'autres mécanismes similaires en emportant l'extinction de l'exigibilité de l'obligation. De ce fait, elle connaît un essor important et s'étend à la plupart des obligations publiques, même si elle doit être conciliée avec la nécessité d'intérêt général d'obtenir le paiement des obligations.

Si la prescription extinctive existe bien en droit public, elle a toutefois été adaptée aux caractéristiques propres de cette matière. Bien que le Code civil ait longtemps imposé le recours aux règles du droit privé, le juge administratif n'en avait pas moins conservé une certaine autonomie. En supprimant l'application du droit privé aux rapports obligataires des personnes publiques, la réforme du 17 juin 2008 a rendu le droit public de la prescription autonome. Cette autonomie devrait néanmoins être consolidée par la voie d'une réforme législative, réorganisant les prescriptions disparates, et comblant les lacunes existantes. Une telle intervention serait également l'occasion de constater l'originalité de la prescription extinctive en droit public. Son fonctionnement (point de départ, suspension, interruption, opposition, renonciation, etc.) reste gouverné par de nombreuses spécificités dues à la double appartenance de la prescription aux règles de la légalité administrative et financière. Elle souligne en définitive l'irréductible spécificité du droit public.

ISBN 978-2-247-15153-0
1044513

www.editions-DALLOZ.fr

65 €

Conception : Jean-Marie Bertin