

N° 405797  
Mme D...  
Mme H...

7ème et 2ème chambres réunies  
Séance du 27 mars 2017  
Lecture du 31 mars 2017

## CONCLUSIONS

### M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Les dysfonctionnements du logiciel unique à vocation interarmées de la solde, mieux connu sous son acronyme Louvois, utilisé par le ministère de la défense entre 2011 et 2013 pour rémunérer ses personnels, sont à l'origine de plus de 100 000 erreurs dans le traitement des rémunérations, se traduisant par des moins-versés ou des trop-perçus, évalués à environ 200 millions d'euros par an. Certaines des mesures prises par le ministère pour récupérer les sommes indûment versées à ses agents donnent lieu à un contentieux dont l'ampleur ne cesse de croître : plus de 3 000 dossiers seraient pendants devant la Commission des recours des militaires, plus de 550 devant les juridictions administratives.

Cette situation a incité le TA de Paris à faire usage des dispositions de l'article L. 113-1 du CJA pour vous poser quatre questions relatives au régime de la prescription de ces créances publiques. Si elles ne sont pas toutes absolument nouvelles, elles présentent des difficultés sérieuses et se posent, nous venons de le voir, dans de nombreux litiges.

Disons un mot rapidement de ceux qui ont donné au tribunal l'occasion de vous interroger.

Au printemps 2015, le ministère de la défense a envoyé à Mme H... et Mme D... des courriers les informant de sa décision de recouvrer des trop-perçus de rémunérations et d'avances versés à partir de l'automne 2011, d'un montant total de plus de 11 000 euros pour Mme H... et de plus de 4 000 euros pour Mme D... . Mme H... a en outre reçu le titre de perception annoncé le 23 décembre 2015 ainsi que, le 4 mars 2016, une lettre de relance augmentée d'une majoration pour retard de paiement. Ces deux agents ont contesté ces décisions, d'abord auprès du ministre à travers la saisine de la commission des recours des militaires, qui a rejeté leurs demandes, puis devant le TA de Paris.

La première question posée par le tribunal porte sur le fondement juridique des règles relatives à l'interruption et à la suspension du délai de la prescription applicable à ces créances publiques.

Cette prescription est celle de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000. Elle a été instituée par une loi du 28 décembre 2011, afin de substituer en matière de rémunérations publiques indues une règle simple et générale aux incertitudes inhérentes à la distinction,

posée par votre décision de section *F...* du 12 octobre 2009 (n° 310300, p. 360), entre décision accordant un avantage financier, créatrice de droit et à ce titre soumise au délai de retrait de votre jurisprudence *Ternon* (Ass, 26 octobre 2001) et simple erreur de liquidation, qui ne l'est pas et à laquelle s'appliquait le délai de prescription de droit commun. Désormais, aux termes de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 37-1, « *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* ». Les deux alinéas suivants comportent certaines exceptions à cette règle. Vous avez indiqué, par un avis du 28 mai 2014, *M. L... et M. C...* (n° 376501), que cette règle s'appliquait désormais indépendamment de l'application des règles de retrait des actes créateurs de droit, de sorte que la circonstance qu'une décision accordant un avantage financier ne puisse plus être retirée au-delà du délai de 4 mois ne faisait pas obstacle à ce que l'administration poursuive pendant le délai de 2 ans la répétition des sommes versées.

L'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 ne comporte aucune indication quant aux causes d'interruption et de suspension de la prescription qu'il pose.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008, cette absence de précision n'avait pour conséquence que de rendre applicables à cette prescription les règles de droit commun, qui étaient celles du code civil, et ce par l'effet de l'article 2227 de ce code, aux termes duquel « *L'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* ». Comme l'indiquait Michel Bernard dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée *Secrétaire d'Etat à l'agriculture c/ Sieur M...*, du 13 mai 1960 (n°34197, p. 328), « c'est en effet le code civil qui, en l'absence de textes spéciaux, fixe les conditions dans lesquelles se prescrivent les créances et les dettes de l'Etat » ainsi que des autres personnes publiques.

Cet article rendait applicables aux personnes publiques, en l'absence de dispositions spéciales, non seulement les prescriptions civiles mais aussi l'ensemble de leur régime juridique. Les exemples sont nombreux. Pour nous en tenir aux causes interruptives de la prescription, vous avez ainsi jugé à propos d'une action en répétition de sommes indûment payées au titre de l'aide publique au logement, qui est soumis à un délai spécial de deux ans, « qu'en l'absence de toute autre disposition applicable du code de la construction et de l'habitation, les dispositions des articles 2242 à 2250 du code civil, qui ont une portée générale, sont applicables » (20 avril 2005, *Caisse d'allocations familiales de Maubeuge*, n° 257621, aux T). Ces articles constituaient alors la section du code civil consacrée aux causes qui interrompent la prescription.

Si le tribunal vous interroge aujourd'hui sur les règles applicables à la prescription posée par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, c'est que cet article 2227 du code civil a été purement et simplement abrogé par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

Il y a peu à dire sur cette abrogation qui semble bien être le résultat d'un acte involontaire du processus législatif dont la rapidité fut inversement proportionnelle à l'importance de son sujet. Le projet de loi ne touchait pas à cette disposition. Le Sénat, en première lecture, en actualisait la rédaction en remplaçant les communes par les collectivités

territoriales. Il ne figurait cependant plus dans le projet voté en première lecture par l'Assemblée Nationale. Ni le Gouvernement ni le Sénat, dont l'adoption du texte de l'Assemblée Nationale a mis fin à la procédure législative, ne semblent avoir remarqué cette disparition, dont les conséquences ne sont pourtant pas anodines, du moins en théorie. Comme le fit observer le professeur Benoît Plessix, « en matière de prescription extinctive, le droit commun applicable aux personnes publiques n'est plus le code civil »<sup>1</sup>. L'une des plus anciennes exceptions à l'autonomie du droit public, puisqu'elle figurait dans le tout premier code civil de 1804<sup>2</sup>, disparaissait ainsi par inadvertance.

Les effets de l'abrogation de cet article, qu'il vous appartient de déterminer aujourd'hui, devraient cependant être limités, car il ressort de votre jurisprudence antérieure d'une part qu'il ne constituait le plus souvent qu'un fondement implicite à l'application des règles du code civil, d'autre part que vous n'avez jamais considéré ce renvoi comme vous privant de la possibilité d'adapter les règles du code civil aux nécessités et aux spécificités de l'action administrative.

La meilleure preuve du caractère implicite du fondement de l'application au droit public des règles de prescription du code civil est que l'article 2227 du code civil n'est mentionné que dans deux de vos décisions (4 mai 2007, *Min de la défense c/ B...*, n° 272955 ; 12 mars 2010, *Mme V...*, n° 309118, aux T). Vous appliquez directement ces règles, dont vous soulignez parfois, comme dans la décision *CAF de Maubeuge* précitée, la « portée générale ».

Celle-ci ne vous a par ailleurs jamais privé de votre pouvoir d'adaptation de ces règles aux spécificités de l'action administrative. Nous n'en donnerons que deux exemples : le premier, bien connu, est celui de votre décision d'Assemblée du 8 juillet 2005, *sté Alusuisse-Lonza-France* (n° 247976), qui vous a conduit à soumettre à la prescription trentenaire le pouvoir du préfet d'imposer à l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état du site qu'il occupait. Vous l'avait fait en vous fondant sur « les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil », car l'exercice d'un pouvoir de police n'entraîne pas aisément dans le champ d'application d'une règle relative à la prescription des droits patrimoniaux. L'adaptation s'est faite dans le sens d'une extension du champ d'application de la règle à une activité administrative étrangère aux rapports entre personnes privées.

L'autre exemple est celui que nous avons déjà évoqué de la répétition des versements indus d'aide publique au logement. Vous avez dû adapter aux modalités par lesquelles les personnes exercent leurs droits de créance les causes de l'interruption de la prescription visées par l'article 2244 du code civil en jugeant qu'une lettre de mise en demeure de reverser un trop perçu adressé par la *CAF de Maubeuge* devait être regardée, lorsqu'elle remplissait certaines conditions, comme « un commandement interruptif de prescription au sens de l'article 2244 du code civil ».

---

<sup>1</sup> « La réforme de la prescription en matière civile et le droit administratif », RFDA 2008, p. 1219.

<sup>2</sup> Voir, sur l'origine de cet article, la thèse de Ch. Froger, « La prescription extinctive des obligations en droit public interne », Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2015, § 436 et s.

Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment l'abrogation de l'article 2227 du code civil, fondement de l'application des règles de prescription du code civil aux personnes publiques devenu plus que subliminal, pourrait vous conduire à modifier le principe comme les modalités de cette application<sup>3</sup>.

Vous avez d'ailleurs à plusieurs occasions continué d'appliquer les dispositions du code civil après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008 (27 mars 2015, *Mme A...*, n° 382156, aux Tables, à propos du délai quinquennal de prescription de l'action en responsabilité dirigée contre les personnes ayant représenté ou assisté les parties en justice, prévu par l'article 2225 du code civil ; 30 décembre 2016, *Centre hospitalier de Chambéry*, n° 375406, à mentionner aux Tables, s'agissant du délai de prescription prévu par le code civil du fait des produits ou appareils de santé défectueux ; 10 février 2017, *Société Campenon Bernard Côte d'Azur et société Fayat Bâtiment*, n° 391722, à mentionner aux Tables, concernant le délai décennal prévu par l'article 2270-1 du code civil pour les actions en responsabilité civile extracontractuelle).

Vous le faites avec le même souci d'adaptation aux particularités de l'action administrative dont témoigne le maintien de la prescription trentenaire pour l'exercice des pouvoirs de police des installations classées du préfet dérogée par votre décision précitée *Alusuisse-Lonza-France* alors même que la loi de 2008 avait ramené le délai de la prescription de droit commun à 5 ans (12 avril 2013, *SCI « Chalet des Aulnes »*, n° 363282, aux T).

La question nous semble donc moins celle de savoir si vous allez continuer à appliquer aux personnes publiques les règles de prescription du code civil, quitte à les adapter en tant que de besoin, que de savoir sur quel fondement vous allez le faire, autrement dit de savoir par quoi vous allez remplacer le fondement fantôme de l'article 2227.

Cette question étant largement théorique et ayant fait l'objet de débats doctrinaux aussi nourris que brillants<sup>4</sup>, nous nous permettrons de la traiter rapidement.

Trois techniques sont envisageables.

La première consiste à vous réapproprier complètement ces règles en les posant, éventuellement en les adaptant aux personnes publiques, à travers des principes généraux du droit. Le professeur Benoît Plessix, fervent défenseur de l'autonomie du droit administratif, vous invite ainsi fermement à saisir « la chance historique d'exercer la plénitude de votre pouvoir prétorien » que représenterait l'abrogation de l'article 2227 du code civil<sup>5</sup>. C'est le résultat auquel vous arrivez lorsque vous détachez un principe que vous continuez à appliquer de l'article du code civil sur le fondement duquel vous l'avez reconnu mais qui a changé (décisions précitée *SCI « Chalet des Aulnes »* et citée ci-après *Commune de St-Michel d'Orge*). Mais si cette solution est envisageable pour maintenir une règle existante, elle est beaucoup moins opportune pour toutes les règles dont vous n'avez pas encore fait application

<sup>3</sup> J. Lessi, L. Dutheillet de Lamothe, "Prescriptions : le droit administratif à l'épreuve du temps", AJDA 2015, p. 215.

<sup>4</sup> Parfaitement résumés dans la thèse précitée de Ch. Froger, § 522 et s.

<sup>5</sup> Article précité.

en droit public et dont il faudra attendre pour connaître le contenu que vous ayez une occasion de les dégager. Le code civil a pendant plus de deux siècles énoncé les règles de prescription applicables aux personnes publiques que vous entendez continuer à appliquer. Il ne nous paraît ni nécessaire ni opportun de les réinventer.

Les deux techniques suivantes ne présentent pas cet inconvénient car elles établissent un lien avec les règles du code civil qui demeurent applicables aux personnes publiques.

La plus traditionnelle consiste à appliquer ces règles par référence à des « principes dont s’inspire le code civil ». Vous médiatisez en général de la sorte l’application d’une règle du code civil lorsque vous entendez vous ménager une certaine marge de manœuvre dans le champ et les modalités d’application de la règle, au regard tant de la lettre des dispositions qui l’instaurent que de la jurisprudence judiciaire qui l’applique le plus couramment. La décision *Alusuisse* précitée, les régimes des responsabilités post-contractuelles des constructeurs, en sont des exemples parmi beaucoup d’autres.

Comme nous venons de le voir, cette démarche a toujours été la votre dans l’application directe des règles du code civil relatives à la prescription extinctive et ce sera encore celle que nous adopterons pour adapter, en réponse aux questions suivantes, les causes interruptives visées par le code civil aux spécificités de l’exécution des créances publiques. Remplacer l’article 2227 par une référence aux principes dont s’inspire le code civil paraît donc tout à fait logique.

Ce sont plutôt des considérations pratiques qui nous retiennent de vous proposer de recourir à cette technique. En effet, elle semble de moins en moins adaptée à notre époque de forte instabilité juridique. Le renvoi à des principes dont s’inspirent des articles du code civil crée de nombreuses difficultés lorsque ces articles sont modifiés ou déplacés. Vous l’avez abandonnée pour cette raison en matière de responsabilité décennale (15 avril 2015, *Commune de St-Michel d’Orge*, n° 376229, au Recueil). Ensuite, il pourrait sembler curieux de se fonder sur des principes dont s’inspirent des règles dont vous avez jusqu’à présent fait directement application et dont le contenu a évolué. Enfin, sur ce dernier aspect, le renvoi à des principes apparaît peu adapté à des règles aussi contingentes que la détermination d’un délai de prescription.

C’est pourquoi la troisième technique a notre préférence, qui consiste simplement à poursuivre l’application de ces règles comme vous l’avez fait par le passé. Cette solution offre à la fois le plus de continuité de votre jurisprudence et la plus grande sécurité juridique, les administrés disposant d’un corpus de règles écrites dont ils savent qu’elles s’appliquent a priori aux personnes publiques, la seule inconnue pouvant tenir aux adaptations dont elles devront, pour certaines d’entre elles, faire l’objet. Pour le dire autrement, il nous semble beaucoup plus économique d’utiliser votre pouvoir prétorien pour réintroduire une règle générale d’application des règles de prescription du code civil aux personnes publiques que le législateur a malencontreusement supprimée que pour réaffirmer l’une après l’autre, au fil des litiges, toutes ces règles. En réalité, elle aboutit au même résultat que la référence aux principes dont s’inspire le code civil, sans avoir besoin de citer des textes précis.

Vous pourrez même saisir cette occasion pour préciser que l'application supplétive de ces règles aux personnes publiques pourra toujours être adaptée afin de répondre aux nécessités et aux spécificités de l'action administrative, ce que vous commencerez à illustrer à en répondant aux deux questions suivantes.

Elles portent sur les causes interruptives de la prescription et nous les traiterons ensemble car elles sont étroitement liées.

La première vous demande de dire si « le courrier par lequel l'administration notifie à un agent public son intention de répéter une somme versée indûment en matière de rémunération » produit un tel effet.

La seconde si, lorsqu'un titre exécutoire est émis, le délai de prescription est interrompu par l'émission du titre ou par sa notification.

Les causes d'interruption de la prescription sont fixées par la section 3 du chapitre III du Titre XX du code civil. Elles sont au nombre de trois : « *la reconnaissance par le débiteur du droit de celui contre lequel il prescrivait* » (art 2240) ; « *la demande en justice, même en référé* » (article 2241) ; « *une mesure conservatoire prise en application du code des procédures civiles d'exécution ou un acte d'exécution forcée* » (art 2244). Même s'il peut être amené à les interpréter de manière extensive, le juge judiciaire tient ces dispositions pour exhaustives. Or, et on ne saurait s'en étonner, non seulement les courriers objet de la demande d'avis mais la plupart des actes relatifs aux créances publiques n'y figurent pas.

Pour répondre aux questions qui vous sont posées, vous devrez donc d'abord vous demander s'il convient d'ajouter à ces causes les actions que l'administration effectue pour obtenir le paiement de ses créances, puis déterminer lesquelles et sous quelles conditions, enfin choisir la manière de les rattacher ou de les incorporer au droit commun que constituent les règles du code civil.

Sur le premier point, une réponse affirmative s'impose. En visant les demandes en justice et les mesures d'exécution, le code civil couvre toutes les voies de droit que le créancier privé peut mettre en œuvre pour exercer son droit - une action en justice pour le faire reconnaître; l'obtention d'une mesure conservatoire ou un acte d'exécution forcée pour l'exécuter. Si elles sont également applicables aux obligations de droit public, et votre jurisprudence comporte de nombreux exemples de la cause interruptive visée à l'article 2241, elles ne couvrent en revanche pas tous les actes qu'une personne publique peut prendre pour exercer le droit susceptible d'être prescrit.

En effet, comme vous le savez, les personnes publiques n'ont tout d'abord besoin de recourir au juge ni pour faire naître une obligation, ni pour en obtenir l'exécution car elles disposent, dans l'exercice de leurs compétences, du pouvoir de prendre des décisions unilatérales immédiatement exécutoires. Votre jurisprudence *Préfet de l'Eure* du 30 mai 1913 (p. 158)<sup>6</sup> leur ferme même la voie juridictionnelle, sauf en matière contractuelle (26 décembre

---

<sup>6</sup> Constamment réaffirmée depuis lors : voyez par exemple 18 mai 88, *ville de Toulouse*, T. p. 939 ; 18 mai 94, *Mme L...*, n° 20220 ; 2 juillet 2007, *Cne de Lattes*, n° 294393, T. p. 710 ; 24 février 2016, *Dépt de l'Eure*, n° 395194.

1924, *Ville de Paris c/ Chemin de fer métropolitain*, p. 1065 ; Sect, 5 nov 1982, *Sté Propétrol*, p. 380), lorsque le débiteur est une autre personne publique (11 mai 2009, *Ville Toulouse*, n° 296919; 31 mai 2010, *Communauté cnes Vichy-Val d'Allier*, n° 329483) ou encore lorsque le créancier est un établissement public industriel et commercial doté d'un comptable public.

Ensuite, elles ne recourent pas immédiatement, pour le recouvrement de leurs créances exigibles, aux voies d'exécution forcées du code des procédures civiles d'exécution mentionnées par l'article 2244 du code civil.

Ces spécificités de l'action administrative impliquent une adaptation des règles du code civil qui leur sont applicables, car on ne saurait s'en tenir au constat qu'elles ne les prennent pas en compte. Comme nous l'avons dit en réponse à la première question, l'application directe des règles de prescription du code civil n'est envisageable qu'à condition de pouvoir les adapter aux spécificités des règles régissant les créances publiques, adaptation qui peut le cas échéant conduire à les compléter.

Cette adaptation doit respecter sinon les principes dont s'inspirent les dispositions du code civil, du moins leur esprit. C'est même cet esprit qui en fait apparaître la nécessité. Ainsi, c'est parce que la prescription repose, aux termes de l'article 2219 du code civil, sur l'inaction du titulaire du droit, que les causes interruptives doivent couvrir tous les actes qu'il peut faire pour exercer son droit. Mais seules ceux qui présentent des caractéristiques comparables à une « une action en justice, même en référé » ou à des "actes d'exécution forcée", y compris à titre conservatoire, qui sont les seules causes visées par le code civil, pourront être retenues. L'adaptation au droit public des règles de prescription du code civil se fera ainsi par analogie, en assimilant une règle applicable aux créances publiques à l'une de celles du code civil ou, lorsque cela n'apparaît pas possible, en créant pour la créance publique une règle aux effets équivalents à celle du code civil.

Tels sont les principes directeurs qui nous guideront dans la détermination des causes interruptives de prescription spécialement applicables aux créances publiques. Nous nous en tiendrons aux créances publique ordinaires, c'est-à-dire ni fiscales, ni domaniales, ni répressives, dont font partie les trop-perçus de rémunérations.

L'exercice d'un droit de créance public se déroule en deux phases principales, dont les éléments sont précisément décrits par le décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique: une phase administrative, au cours de laquelle l'autorité administrative compétente prend la décision, par nature exécutoire, de récupérer les sommes indument versées. En termes budgétaires et comptables, cette phase aboutit à l'édition d'un titre exécutoire par lequel l'ordonnateur constate son droit, en détermine le montant (aux termes de l'article 24 du décret, "*les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées*") et le rend exigible à l'égard de celui qu'il a ainsi constitué débiteur (art 11). Si, contrairement au créancier privé et en vertu des principes que nous avons évoqués, la personne publique peut ainsi se donner à elle-même un titre de créance exécutoire, encore faut-il pour qu'il puisse faire l'objet de procédures de recouvrement qu'il prenne certaines formes qui l'authentifient. Telle est la fonction de l'ordre de recouvrer émis par l'administration et qui, aux termes de l'article 28 du décret de 2012 "*fonde l'action de recouvrement. Il a force exécutoire dans les conditions prévues par l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales.*" En ce qui concerne plus précisément leur forme, vous savez que tous

les ordres de recouvrer doivent indiquer les bases de leur liquidation (art 24) et qu'ils ne sont exigibles des personnes qu'ils constituent débiteurs qu'à compter de leur notification.

Les opérations de recouvrement du titre exécutoire incombent aux comptables. Elle se déroulent d'abord à l'amiable, en envoyant au débiteur des invitations à payer de plus en plus comminatoires (mise en demeure, lettre de relance, commandement de payer), puis en recourant à des instruments plus contraignants qui peuvent être ceux du droit financier ou les voies d'exécution forcées du code des procédures civiles d'exécution (cf. articles 113 et 192 du décret du 7 novembre 2012<sup>7</sup>), auxquelles fait référence l'article 2244 du code civil. Les trop-perçus de rémunération peuvent également être recouverts par compensation sur la rémunération future.

Ces deux phases peuvent être soumises à des prescriptions différentes lorsqu'il existe un délai spécial de prescription pour l'établissement de la créance, tel que celui institué par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 pour mettre en œuvre l'action en répétition de l'indu, c'est-à-dire pour décider cette répétition. Ce délai ne se confond pas avec le délai de prescription de l'action en recouvrement<sup>8</sup>. Votre récente décision du 16 novembre 2016, *Inrap* (n° 383687, aux T), fait très clairement cette distinction en jugeant à propos d'une recette non fiscale, qu'il résulte des dispositions législatives aux termes desquelles « *Le délai de prescription de la redevance est quadriennal* », « qui créent un délai de prescription de la redevance et non un délai de prescription de son recouvrement, que le législateur a fixé, d'une part, le délai maximum dans lequel le comptable peut procéder au recouvrement des sommes dues au titre des redevances d'archéologie préventive, selon les règles applicables au recouvrement des créances des établissements publics nationaux à caractère administratif, et, d'autre part, un délai maximum de quatre ans, à compter du fait générateur de la redevance, dans lequel l'ordonnateur peut émettre un titre exécutoire ». Le délai de prescription de l'action en recouvrement est celui qui s'applique aux créances ordinaires, soit, pour l'Etat, en l'absence de dispositions spéciales, le délai de droit commun du code civil (30 mars 1990, *Leca*, p. 81), qui était de trente ans avant d'être ramené à 5 ans par la loi du 17 juin 2008 et, pour les collectivités territoriales, le délai de 4 ans fixé par l'article L. 1617-5 al 4 du code général des collectivités territoriales.

L'acte charnière entre ces deux phases est, du point des procédures comptables administratives, la transmission par l'ordonnateur au comptable de l'ordre de versement et, vis à vis du débiteur, la notification du titre exécutoire. Comme l'indique votre décision du 19 décembre 2008, *Me Moyrand* (n° 284064) à propos de l'un de ces actes, « 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 ». Il s'agissait d'une créance fiscale mais le raisonnement est transposable aux créances non fiscales.

---

<sup>7</sup> Article 28 : "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."

<sup>8</sup> Telle est d'ailleurs la position de l'administration : circulaire des ministères de l'économie et de la fonction publique du 11 avril 2013, n° RDFS1309975C, relative à la mise en oeuvre de la prescription de l'article 37-1.

Aux phases administrative de la décision et comptable de son exécution correspondent les causes interruptives visées respectivement par les articles 2241 et 2244 du code civil. Leur séparation en deux articles distincts par la réforme de 2008 rend encore plus claire cette distinction. L'action en justice mentionnée par l'article 2241 correspond ainsi à la première voie de droit formalisée qu'emprunte le créancier privé pour obtenir le titre exécutoire que l'administration se donne à elle-même (cette analogie est très explicitement développée par votre décision de Section du 13 décembre 1935, *Ministre des colonies c/ Cie des messageries fluviales de Cochinchine*, p. 1186)<sup>9</sup>.

Les causes interruptives de l'article 2244 sont quant à elles relatives à son exécution forcée. Que certaines mesures d'exécution forcée puissent intervenir à titre conservatoire, avant que la créance ne soit exigible ne modifie pas leur nature.

Quels sont les actes intervenant au cours de ces procédures administratives qui, parce qu'ils caractérisent l'exercice du droit de créance, doivent être considérés comme de nature à interrompre un délai tel que celui de l'article 37-1 qui est un délai pour prendre une décision, c'est à dire pour émettre un titre exécutoire ?

Il va de soi que l'émission du titre exécutoire interrompt la prescription, puisqu'elle achève l'action susceptible d'être prescrite et fait courir, comme nous l'avons vu, le délai de prescription de l'action en recouvrement.

La question posée par le tribunal conduit à se demander s'il faut réserver à l'édition du titre exécutoire l'effet interruptif de la prescription. Une telle solution aurait l'avantage de la simplicité. Le titre exécutoire est un acte formalisé, dont les éléments constitutifs sont précisément décrits par les dispositions du décret du 7 novembre 2012.

Elle nous semblerait cependant excessivement rigoureuse, davantage que ne l'est la règle du code civil pour les personnes privées, qu'il s'agit d'adapter, puisque cette dernière confère un effet interruptif non à la décision de justice, qui produit un effet équivalent au titre exécutoire, mais à l'engagement d'une action en justice en vue d'y aboutir. Elle serait également excessive au regard de la finalité de la cause interruptive de prescription : la prescription étant la sanction de l'inaction du créancier, elle doit être interrompue par toute action de ce dernier dans l'exercice de son droit. Enfin, elle ferait peser sur l'administration le délai de procédures préalables à l'édition du titre exécutoire, alors que l'engagement de ces procédures marque certainement la volonté de l'administration d'exercer son droit de répétition de l'indu.

Certains actes préparatoires à l'édition du titre exécutoire, qui, contrairement à ce dernier, ne seraient pas susceptibles de recours, doivent donc pouvoir interrompre la prescription. La difficulté est de déterminer les conditions auxquelles doit être subordonné cet effet. Car, pour rester fidèle à l'esprit de la règle du code civil, il convient d'imposer un minimum de formalisme à l'acte auquel vous reconnaîtrez un tel effet. Une action en justice, même en référé, n'est pas n'importe quelle manière d'exercer un droit ; il s'agit de l'usage d'une voie de droit préexistante. La Cour de cassation a ainsi jugé sans effet sur le cours de la

---

<sup>9</sup> Voir aussi Ch. Froger, « en procédant à la constatation de sa créance, en la liquidant et en ordonnant son paiement, [l'administration] opère la même analyse que celle effectuée par la juridiction statuant sur le bien fondé d'une créance », Op. cit., § 859.

prescription une simple lettre recommandée envoyée par le créancier privé à son débiteur (Civ 2<sup>ème</sup>, 10 décembre 2015, n° 14-25.892). L'équivalent n'existe pas pour les procédures d'édiction d'un titre exécutoire, mais vous pouvez le créer par les conditions que vous poserez pour que l'acte présente un effet interruptif.

Nous pensons donc que seuls les actes préparatoires à l'édiction du titre exécutoire manifestant clairement la volonté de l'administration d'obtenir le remboursement des trop-perçus doivent présenter un caractère interruptif de la prescription. Une demande d'informations, par exemple, ne saurait avoir un tel effet. Et si une manifestation d'intention, puisque tel est le terme employé par le tribunal dans sa demande d'avis, peut être interruptive, c'est à la condition que cette intention soit une intention ferme de mettre en œuvre les procédures qui permettront à l'administration de récupérer les sommes indûment versées. Le plus souvent, il s'agira du courrier qui informe le débiteur de ce que l'administration engage une procédure en vue de l'édiction du titre exécutoire, lorsqu'il dispose de droits au cours de cette procédure, tel que celui de présenter des observations. Précisons que ce droit n'étant pas reconnu de manière générale aux agents dans leurs relations avec leurs administrations (art L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration), il ne s'applique pas à l'édiction des titres exécutoires pour le reversement d'indus de rémunérations.

Cette décision ou sa notification devra au minimum indiquer le montant des sommes dues et l'identité du débiteur. Ces indications, qui permettent d'identifier le droit objet de la prescription et le bénéficiaire de cette dernière, sont celles que votre jurisprudence et celle du juge judiciaire exigent de l'action en justice pour qu'elle interrompe la prescription (7 octobre 2009, *Société « Atelier des maîtres d'œuvre ATMO » et Compagnie les souscripteurs du Lloyd's de Londres*, n° 308163, T. p. 837). Il est logique qu'elles s'imposent aussi aux décisions qui produisent le même effet. Elles font d'ailleurs partie de la motivation obligatoire des ordres de recouvrer (art 24 D du 7 novembre 2012).

Ces actes, qu'il s'agisse du titre exécutoire ou de l'engagement de la procédure d'édiction du titre exécutoire, ne peuvent interrompre la prescription qu'à partir de leur notification au futur débiteur. C'est d'ailleurs souvent cette notification qui en révèle l'existence (voyez par exemple, 13 mars 2015, *Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (Odéadom)*, n° 364612, au rec). La sécurité juridique du débiteur implique que la prescription ne soit interrompue que par la notification de cette décision. Toutes les causes interruptives du code civil sont d'ailleurs des actes dont le débiteur est informé. Il nous paraît inenvisageable que la prescription d'un droit puisse être interrompue sans que le débiteur en ait connaissance. Vous répondrez en ce sens à la troisième question que vous pose le tribunal.

Si vous nous avez suivis jusque là, vous répondrez au tribunal que sont de nature à interrompre la prescription des créances publiques ordinaires, outre la reconnaissance par le débiteur de sa dette, probablement assez théorique, et dans l'ordre chronologique dans lequel elles peuvent le cas échéant intervenir, la notification au bénéficiaire du trop-perçu de la décision de l'administration d'engager le procédure administrative conduisant à l'émission d'un titre de créance exigible, la notification de ce titre exécutoire, qui clôt la phase administrative et dont le comptable va poursuivre le recouvrement, puis tous les actes tendant à ce recouvrement.

La notification de la première décision d'engager la procédure d'émission d'un titre exécutoire est en réalité la seule véritable cause interruptive de la prescription de l'action en répétition, puisqu'un nouveau délai de deux ans commencera à courir à compter de cette notification, pendant lequel l'administration devra notifier un titre exécutoire régulier. Cette dernière notification interrompt moins la prescription qu'elle y met fin, puisqu'elle fait courir un nouveau délai de prescription, celui de l'action en recouvrement, qui sera à son tour interrompu à chaque acte y concourant (et ils sont plus nombreux).

Précisons pour être complets que si l'administration notifie directement au débiteur un acte de recouvrement, sans avoir au préalable notifié sa décision d'obtenir le reversement, la notification de cet acte de recouvrement interrompra évidemment la prescription biennale de l'action, puisque tout acte de recouvrement a un effet interruptif en application de l'article 2244 du code civil, mais à condition d'intervenir dans le délai de cette prescription. La notification du premier acte d'exercice du droit de créance, qu'il soit relatif à l'assiette ou au recouvrement, interrompt la prescription biennale. Simplement, l'administration qui ne notifie pas la décision qui fera l'objet de l'action en recouvrement perd le bénéfice du caractère interruptif de cette notification et s'oblige à commencer à recouvrer dans le délai de l'action en répétition. Ensuite, c'est le délai de l'action en recouvrement qui s'appliquera aux actes de recouvrement ultérieurs.

Reste à rattacher ces différentes causes interruptives pour la plupart spécifiques à l'action administrative à celles visées par le code civil.

La difficulté n'est pas très grande pour les actes de recouvrement qui, bien qu'ils ne soient pas tous les actes d'exécution forcée, peuvent être rattachés à l'article 2244 du code civil.

Vous l'avez fait en jugeant par la décision *CAF de Maubeuge* précitée, sous l'empire du droit antérieur à la réforme de 2008, « que les lettres de mise en demeure avec demande d'avis de réception adressées par une caisse d'allocations familiales à un locataire en vue de recouvrer un trop perçu d'aide personnalisée au logement indûment versée, qui indiquent les voies de contestation à l'encontre de cette créance ouvertes au locataire auprès de la section des aides publiques et qui manifestent la détermination de la caisse d'allocations familiales de poursuivre par tous les moyens juridiques dont elle dispose le recouvrement de sa créance valent, dès lors qu'elles ont été reçues par ce dernier, commandement interruptif de prescription au sens de l'article 2244 précité du code civil ». La rédaction de cet article était un peu différente de ce qu'elle est aujourd'hui puisqu'il visait comme ayant un effet interruptif « *une citation en justice, même en référé, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire* ». Le nouvel article 2244 ne mentionne plus le commandement ou la saisie mais ces deux actes font partie des « *actes d'exécution forcée* » qu'il vise. La Cour de cassation a elle-même étendu l'application de ces dispositions à des actes de recouvrement qui n'étaient pas visés : "que le commandement aux fins de saisie-vente qui, sans être un acte d'exécution forcée, engage la mesure d'exécution forcée, interrompt la prescription de la créance qu'elle tend à recouvrer" (2<sup>ème</sup> civ, 13 mai 2015, n° 14-16.025)

La question nous paraît un plus délicate pour les actes administratifs conduisant puis établissant l'exigibilité de la créance. Votre décision précitée *CAF de Maubeuge* n'y répond pas car elle porte sur des mises en demeure de payer, qui sont des mesures de recouvrement. Elle évoque d'ailleurs à plusieurs reprises le recouvrement.

Pour toutes les raisons que nous avons dites, il ne nous semble pas possible de rattacher ces actes, qui sont des actes administratifs constitutifs de la créance, aux causes interruptives de l'article 2244 qui sont des mesures de recouvrement forcé : « les mesures conservatoires prises en application du code des procédures civiles d'exécution », font référence aux saisies conservatoires et aux sûretés judiciaires provisoires de l'article L. 511-1 et suivants de ce code qui, si elles peuvent intervenir alors que le titre n'est pas encore exécutoire ou la créance certaine, anticipent en quelque sorte la phase de recouvrement. Elles sont donc à tous points de vue étrangères à la phase administrative constitutive de la créance. D'autre part « les actes d'exécution forcée » sont des voies d'exécution mises en œuvre en dernier recours, lorsque le débiteur est resté sourd à toutes les demandes et mise en demeure de payer. Autant rattacher un titre de perception, une lettre de relance, un commandement de payer, à des voies d'exécution forcées, même s'ils n'en sont pas encore à strictement parler, ne requiert pas un grand effort, autant assimiler une décision constitutive de la créance à un acte tendant à son exécution, qui ne relève ni de la même autorité administrative, ni de la même règle de prescription, nous paraît beaucoup plus audacieux.

Par ailleurs, il nous semble également difficile d'assimiler un acte administratif à une demande en justice, même si leurs effets interruptifs reposent sur le même fondement.

Nous pensons donc que vous devrez ajouter aux causes interruptives de prescription visées par le code civil celles qui sont propres aux actes administratifs tendant à l'établissement de leurs créances, sans les assimiler à une cause prévue par le code. Comme nous l'avons dit, l'opération d'application-adaptation peut parfaitement conduire à ajouter une règle et un tel ajout nous semble préférable à un rattachement artificiel à un ensemble auquel elle est étrangère.

La dernière question ne porte plus sur les règles de prescription du code civil mais sur le champ d'application de la règle spéciale relative à la prescription des créances résultant de paiements indus effectués par des personnes publiques de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000. Le tribunal souhaite savoir si cette règle s'applique aussi aux sommes versées à titre d'avance de rémunération et aux cotisations sociales.

La réponse ne nous paraît pas appeler de longs développements en ce qui concerne les cotisations sociales. Dans l'immense majorité des cas, ces cotisations sociales ne sont pas versées à l'agent mais précomptées sur la rémunération de l'agent et versées directement auprès du régime concerné. L'administration n'a donc aucun versement à récupérer auprès de l'agent ; elle devra se tourner vers l'organisme auquel elle a versé les cotisations. Il ne vous est pas demandé de vous prononcer sur l'application à cette procédure de la prescription de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, dont on peut douter puisqu'elle ne concerne pas les relations entre les administrations et les administrés.

Au cas où ces cotisations auraient été versées à l'agent, nous ne voyons aucune raison de les dissocier, pour l'application de la règle de prescription, de la part nette de la rémunération.

La question des sommes versées à titre d'avance est un peu plus délicate lorsque le versement ne se révèle indu qu'en raison d'un changement dans la situation de l'agent qui n'a pas exercé la fonction pour laquelle l'avance lui a été versée. Au moment de son versement, l'avance n'était pas, à strictement parler, un paiement indûment effectué.

Il nous semble cependant compliqué de soumettre ces paiements à un régime de prescription différent non seulement des rémunérations ordinaires, mais aussi des avances initialement indues. La perception d'une avance dont la condition ne se réalise finalement pas est un versement indu, la cause de son caractère indu étant seulement postérieure à son versement. L'application à cette situation de la règle de prescription, qui fait courir le délai à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, pourrait poser un problème si la modification de la cause de l'avance intervenait trop longtemps après le versement, de sorte que le délai de prescription aurait commencé à courir pour une période au cours de laquelle le versement n'étant pas encore indu, l'administration ne pouvait connaître sa créance. Il en résulterait une réduction du délai que le législateur a accordé au créancier pour exercer son droit. Mais, en pratique, les avances ne sont pas versées avec une telle anticipation par rapport à l'exercice des fonctions dont elles constituent la rémunération. Il s'agit en général d'un délai d'un mois ou deux, qui ne réduit pas substantiellement le délai de prescription de deux ans, l'administration pouvant se rendre compte immédiatement que l'agent n'accomplit pas le service pour lequel il a reçu une avance et lui notifier une décision interruptive de prescription. Dans ces circonstances, nous vous proposons de vous en tenir à une application uniforme à toutes les rémunérations, y compris les avances, de la règle de prescription de l'article 37-1 de loi du 12 avril 2000.

**EPCMNC** à ce que vous répondiez au tribunal dans le sens des observations qui précèdent.