

N° 432598 et 432599

M. L...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 29 janvier 2020

Lecture du 12 février 2020

M. Raphaël Chambon, rapporteur public
CONCLUSIONS

L'administration n'a toujours pas payé à M. L... les sommes de 300 et 1 800 euros que vous avez mises à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du CJA par deux décisions des 23 février et 6 mars 2009. Le 17 décembre 2018, soit près de dix ans après, l'intéressé a saisi, sur le fondement de l'article R. 931-2 du CJA, la section du rapport et des études d'une demande d'exécution, afin d'obtenir enfin de l'Etat le paiement des sommes dues.

Sur le fondement de l'article R. 931-4 du même code, la présidente de cette section a saisi le président de la section du contentieux, lequel, en application de cet article, a ouvert une procédure juridictionnelle pour l'exécution des décisions juridictionnelles des 23 février et 6 mars 2009 par une ordonnance du 19 juillet 2019.

Statuer sur la demande d'exécution de M. L... impose de répondre à trois questions :

- Quel est le régime de prescription applicable à la créance détenue par l'intéressé ?
- Un régime de prescription de l'action en recouvrement forcé est-il applicable ?
- L'articulation entre les dispositions législatives relatives à l'exécution forcée et celles relatives aux demandes d'exécution de vos décisions permet-elle de faire droit à la demande de l'intéressé ?

En réponse aux diligences de la SRE, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont opposé la prescription quadriennale sur les créances de l'Etat et soutenu que, faute pour M. L... d'avoir demandé le paiement de ses créances avant qu'elles soient atteintes par cette prescription, celui-ci n'était plus fondé à demander le versement des sommes qui lui sont dues.

La créance détenue par M. L... relève bien de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, qui, en vertu de son article 1^{er}, s'applique aux créances des personnes publiques sauf dispositions particulière contraires (« *sans préjudice des déchéances particulières prévues par la loi* »). En effet, la prescription de droit commun prévue par l'article 2224 du code civil, fixée à cinq ans par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, applicable aux créances dont l'Etat est détenteur sur des personnes privées (en l'absence de dispositions particulières telles que le délai de

l'action en recouvrement de l'impôt fixé par l'article L. 274 du livre des procédures fiscales), ne saurait trouver à s'appliquer aux créances détenues par des personnes privées sur l'Etat.

Mais il nous semble qu'ainsi que la SRE l'a analysé dans sa note au président de la section du contentieux versée au débat contradictoire en vertu de l'article R. 931-5 du CJA, le second alinéa de l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968, aux termes duquel « *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* », s'oppose à ce que la prescription quadriennale soit opposée à M. L.... En effet, l'administration invoque bien en l'espèce la prescription pour s'opposer à l'exécution de vos deux décisions des 23 février et 6 mars 2009, en ce qu'elles mettent à la charge de l'Etat le versement de sommes à M. L... au titre de l'article L. 761-1 du CJA, décisions incontestablement passées en force de chose jugée. Même si nous n'avons pas trouvé trace d'une telle application de cette disposition dans votre jurisprudence, la solution ne nous semble pas faire de doute.

Précisons en outre, dès lors que la SRE s'est interrogée à ce sujet dans sa note versée au contradictoire, que la prescription décennale instaurée par l'article L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution pour l'exécution des titres exécutoires que constituent « *les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif lorsqu'elles ont force exécutoire* » n'est pas davantage opposable à M. L.... Ce délai de prescription de l'action en recouvrement forcé des créances, issu à l'origine de l'article 3-1 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, ne trouve en effet pas à s'appliquer dès lors que le débiteur de la créance est l'Etat, dont les biens, comme ceux des autres personnes publiques, sont insaisissables, et qui bénéficie d'une immunité qui interdit de mettre en œuvre à son encontre les voies d'exécution du droit privé. La Cour de cassation a ainsi jugé, dans une affaire où un particulier cherchait à poursuivre le recouvrement d'une créance qu'il détenait sur un établissement public, que les voies d'exécution de droit privé sont inapplicables à l'encontre des personnes publiques et « qu'il appartient seulement au créancier bénéficiaire d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée et condamnant une personne publique au paiement d'une somme d'argent de mettre en œuvre les règles particulières de la loi du 16 juillet 1980 » relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public (1ère Civ., 21 décembre 1987, n° 86-14.167, Bull. 1987 I n° 348). Rappelons que le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques est désormais codifié à l'article L. 2311-1 du code général des propriétés des personnes publiques.

Aucune prescription ne pouvant être opposée à M. L..., reste maintenant à vérifier s'il est possible à celui-ci de solliciter l'exécution de vos deux décisions de 2009 sur le fondement de l'article R. 931-2 du CJA pour obtenir le versement des sommes dues.

L'article 1er de la loi du 16 juillet 1980, désormais repris à l'article L. 911-9 du CJA, prévoit à son I que « *lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice* » et qu'à défaut d'ordonnancement dans ce délai, « *le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement* ». L'article 4 du décret n° 2008-479 du 20 mai

2008 relatif à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre des collectivités publiques précise que le comptable doit procéder au paiement dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.

Il s'agit donc d'un dispositif un peu différent de celui prévu au II du même article pour le cas où c'est une collectivité locale ou un établissement public qui a fait l'objet d'une condamnation pécuniaire. Dans ce cas, à défaut de mandatement ou d'ordonnement de la somme due par la collectivité ou l'établissement dans ce délai, le préfet ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

Dans une décision *O...* du 6 mai 1998 (4/1 SSR, n° 141236, aux Tables), vous avez jugé que, dans la mesure où les dispositions du II de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980 prévoient un mécanisme ayant pour objet l'exécution des décisions juridictionnelles portant condamnation pécuniaire d'une collectivité ou d'un établissement public, il n'y avait pas lieu de faire droit aux conclusions à fin d'injonction au versement de la somme due sous astreinte présentées par le bénéficiaire de la condamnation sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative. Vous avez réitéré cette solution à plusieurs reprises : 3/8 SSR, 24 novembre 2003, *Société Le Cadoret*, n° 250436, aux Tables ; Section, 27 octobre 2006, n° 246931, *Département du Morbihan*, n° 246931, au Recueil ; 5 SSJS, 6 avril 2007, *CHU de Nice*, n° 276689 ; 7/2 SSR, 19 juillet 2010, *Société Audacieuse Gardiennage*, n° 313770). Selon les auteurs du fascicule consacré à l'exécution des décisions de la juridiction administrative du répertoire de contentieux administratif Dalloz, cette solution se justifie d'un point de vue théorique car la condamnation pécuniaire d'une collectivité publique, par le juge administratif, n'appelle de la part de celle-ci aucune mesure d'exécution autre que celle résultant du dispositif de la décision, à savoir payer la somme due. Une injonction n'apporterait aucune garantie supplémentaire au requérant, puisque la condamnation d'une personne publique à verser une somme revient déjà à l'enjoindre à payer¹.

Ces décisions concernent néanmoins non pas des demandes d'exécution mais des demandes d'injonction. Au stade de l'exécution, la question se pose différemment.

S'agissant de demandes d'exécution, vous avez admis qu'alors même qu'une partie a la faculté de solliciter le mandatement d'office de la somme qu'une collectivité locale ou un établissement public a été condamné à lui payer et même dans l'hypothèse où elle n'aurait pas sollicité ce mandatement, elle est recevable, lorsque la décision juridictionnelle qui, selon elle, est inexécutée ne fixe pas précisément le montant de la somme due ou lorsque le calcul de celle-ci soulève une difficulté sérieuse à demander que soit ordonné, le cas échéant sous astreinte, le versement de la somme due (7/2 CHR, 25 octobre 2017, *Société JC Decaux France*, n° 399407 404049, aux Tables). Dans cette décision, éclairée par les conclusions de notre collègue Gilles Pélissier, vous avez implicitement semblé considérer que la jurisprudence *O...* est transposable aux demandes d'exécution, l'exception apportée à l'irrecevabilité de principe des demandes tendant à ce qu'il soit enjoint de payer une somme d'argent étant justifiée par le fait que dans les deux hypothèses envisagées, il y a matière à

¹ Répertoire de contentieux administratif Dalloz « *Exécution des décisions de la juridiction administrative* » – Jean GOURDOU ; Aurélie GARCIA – § 201.

interprétation du dispositif, qu'il revient au seul juge de l'exécution de fixer (10/9 SSR, 23 mars 2015, *Mme V...*, n° 366813, au Recueil).

Vos sous-sections jugeant seules se sont partagées sur le sujet.

Par une décision *D...* du 11 juillet 2012 (5 SSJS, n° 349008), vous avez opposé l'article L. 911-9 du CJA pour refuser de faire droit à une demande d'exécution sous astreinte d'une de vos décisions ayant mis une somme d'argent à la charge d'une commune, en jugeant que « dès lors que cette disposition législative permet aux intéressés d'obtenir le mandatement d'office des sommes qui leur sont dues, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande tendant à ce qu'il soit enjoint sous astreinte à la commune d'exécuter la condamnation pécuniaire prononcée à son encontre ».

Mais vous avez à l'inverse, dans d'autres décisions restées tout autant inédites, fait droit à des demandes d'astreinte pour remédier à l'inexécution par une collectivité ou un établissement public d'une décision mettant à leur charge une somme d'argent (3 SSJS, 10 janvier 2005, *B...*, n° 262139 ; 5 SSJS, 8 février 2018, *F...*, n° 406903)

Ces décisions visent toutes le cas où la demande d'exécution concerne une collectivité ou un établissement public.

S'agissant d'une demande d'astreinte concernant l'Etat, vous avez déjà transposé, au stade de l'injonction, la jurisprudence *O...* (5 SSJS, 30 janvier 2012, *K...*, n° 338681).

Au stade de l'exécution, si le bénéficiaire de la condamnation pécuniaire de l'Etat vous saisissait sur le fondement de l'article R. 931-2 du CJA sans avoir saisi préalablement le comptable public sur le fondement du troisième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980, sans doute pourriez-vous rejeter la demande dès lors que, même si le I de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980 ne prévoit pas le mandatement d'office, la possibilité de saisir le comptable public et l'obligation qui lui est faite de procéder au paiement constitue malgré tout un mécanisme, alternatif à l'injonction, permettant de pallier l'inexécution de la décision juridictionnelle par l'ordonnateur refusant d'ordonner la somme due. Relevons néanmoins que vous n'avez pas emprunté cette voie dans votre décision *E...* du 12 mai 2003 (3/8 SSR, n° 231955, aux Tables sur un autre point) par laquelle vous avez statué, pour les rejeter ou constater qu'elles étaient devenues sans objet, sur plusieurs demandes d'astreinte tendant toutes à l'exécution de condamnations pécuniaires de l'Etat que vous aviez prononcées dans une précédente décision, sans leur opposer le raisonnement qui inspira la jurisprudence *O...* Et par une décision de sous-section jugeant seule restée inédite, vous avez déjà fait droit à une demande d'astreinte pour remédier à l'inexécution par l'Etat d'une décision mettant à sa charge une somme d'argent, en l'occurrence les frais irrépétibles, soit un cas tout à fait similaire à celui de *M. L...* (6 SSJS, 14 janvier 2005, *Association pour la protection des animaux sauvages*, n° 263996).

Mais, même si vous jugiez, comme cela nous semblerait cohérent au regard du raisonnement ayant inspiré votre décision *O...*, que l'article L. 911-9 du CJA fait obstacle à ce que vous fassiez droit à la demande du bénéficiaire d'une condamnation pécuniaire de l'Etat vous saisissant sur le fondement de l'article R. 931-2 du CJA sans avoir saisi préalablement le

comptable public, le cas de figure qui vous est soumis est en tout état de cause singulier dès lors que M. L... se heurte à un refus persistant tant de l'ordonnateur, qui refuse d'ordonnancer les sommes dues, que du comptable public², qui, saisi par M. L... sur les conseils de la SRE et en application du troisième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980, a opposé un refus implicite à sa demande de paiement.

Dans ce cas il nous semble que, face à cette inexécution persistante par l'Etat d'une de vos décisions juridictionnelles et en l'absence de toute autre voie de droit ouverte à l'intéressé pour obtenir enfin le paiement des sommes dues, la saisine du juge de l'exécution est possible. Relevons que c'est ce que le Conseil d'Etat semblait admettre dans les considérations sur la gestion des procédures d'exécution figurant à son rapport public de l'année 2004³.

Il vous appartient donc, en tant que juge de l'exécution, de faire droit à la demande de M. L..., en enjoignant au ministre de l'action et des comptes publics de procéder au paiement des sommes qui lui sont dues en exécution de vos décisions des 23 février et 6 mars 2009, qui comprennent bien entendu les intérêts dus en application de l'article 1231-7 du code civil (4/1 SSR, 30 mars 1994, *Mme T...*, n° 142026, au Recueil), et en assortissant cette injonction d'une astreinte, afin d'inciter le ministre à enfin régler rapidement les sommes dues, astreinte que vous pourrez fixer à 50 euros par jour, à compter de l'expiration du délai d'un mois suivant la notification de votre décision.

Tel est le sens de nos conclusions.

² En l'espèce, s'agissant d'une condamnation pécuniaire dont l'exécution incombe à un ministre, il s'agit du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

³ Pages 126 et suivantes.