



INFORMATION relative à l'avis de l'avocat général

Dans les pourvois et requêtes dont est saisie la Cour de cassation, l'avocat général rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la Cour sur la portée de la décision à intervenir.

N° D 24-17.188	
Décision attaquée : 4 mars 2024 de la cour d'appel de Paris	

La société Semper C/ La direction spécialisée des finances publiques, direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger	
Jocelyne Amouroux, avocat général	AVIS de l'avocat général

Après consultation extérieure

de la direction des affaires criminelles et des Grâces

Avis de cassation partielle

1. Faits et procédure

Le 8 janvier 2009, la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (l'AMF) a prononcé une sanction de 1,5 millions d'euros à l'encontre de la société Semper gestion, devenue la société Semper, ayant son siège social à [Localité 1] (Suisse), pour manquement d'initiés.

Le 8 avril 2009, le premier président de la cour d'appel de Paris a, sur le fondement de l'article L. 621-30 du code monétaire et financier, ordonné le sursis à l'exécution de cette décision.

Le 9 juin 2009, le ministre chargé de l'économie et des finances a émis un titre de perception pour le recouvrement de la sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF, la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger (ci-après la DSFIPE) étant chargée du recouvrement de ce titre.

Le 24 novembre 2009, la cour d'appel de Paris a rejeté le recours formé par la société Semper à l'encontre de la décision de la commission des sanctions de l'AMF.

Le 6 septembre 2011, le pourvoi formé par la société Semper à l'encontre de cet arrêt a été rejeté.

Le 27 août 2012, le consulat général de France à Genève a notifié par courrier recommandé avec accusé de réception, pour le compte de la DSFIPE, le titre de perception à la société Semper, qui en a accusé réception le 3 septembre 2012.

Le 29 novembre 2016, la DSFIPE a, par courrier recommandé avec accusé de réception, adressé à la société Semper une mise en demeure de payer la somme de 1,5 millions d'euros, ainsi que la somme de 45 000 euros à titre de majoration.

Le 26 octobre 2021, cette direction a, par courrier recommandé avec accusé de réception, adressé à la société Semper une seconde mise en demeure de payer la somme de 1,5 millions d'euros.

Les 26 janvier 2017 et 17 décembre 2021, la société Semper a formé deux réclamations à l'encontre de ces mises en demeure, lesquelles ont fait l'objet d'une décision de rejet implicite.

Par un arrêt du 14 octobre 2022, le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi formé par la société Semper contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 10 novembre 2021 confirmant le jugement du tribunal administratif de Nantes du 11 juin 2021 se déclarant incompétent pour connaître de ce litige, au profit de la cour d'appel de Paris.

Le 12 décembre 2022, la société Semper, soutenant, d'une part, que l'action en recouvrement de la sanction pécuniaire de 1,5 millions d'euros était prescrite, d'autre part, que la notification par courrier recommandé avec accusé de réception des mises en demeure des 29 novembre 2016 et 26 octobre 2021 était irrégulière, a assigné la DSFIPE et l'AMF aux fins de voir juger caduc le titre de perception émis le 9 juin 2009 et de voir annuler les mises en demeure.

Par un arrêt du 4 mars 2024, la cour d'appel de Paris a rejeté les demandes de la société Semper.

Il s'agit de la décision attaquée par le pourvoi de la société Semper.

2. Les moyens

Le pourvoi comporte deux moyens.

Le 1^{er} moyen, par lequel la société Semper fait grief à l'arrêt de rejeter ses demandes :

***1^o) Alors que** la prescription extinctive est un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps ; 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 ;*

qu'en matière de condamnation à une peine d'amende prononcée par l'Autorité des marchés financiers, le délai de prescription applicable à la créance à recouvrer par l'administration court à compter du prononcé de la condamnation du redevable ;

qu'au cas présent, pour considérer que la demande de paiement adressée par la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger à la société Semper n'était pas prescrite, la cour d'appel a retenu que « l'avis de mise en

recouvrement avait,

« d'une part, interromp[ue] la prescription de l'action en répétition du redevable et, d'autre part, [ouvert] le délai de prescription de l'action en recouvrement du comptable public pour les sommes qui ont été énoncées dans ce titre » (arrêt attaqué, p. 7, §3) et que ce dernier ne « produi[sait] ses effets qu'à compter de la date à laquelle il a été régulièrement notifié au redevable » (arrêt attaqué, p. 7, §3) pour finalement conclure que la prescription de l'action en recouvrement avait commencé à courir au jour de la notification du titre de perception, c'est-à-dire le 3 septembre 2012 (arrêt attaqué, p. 7, §9) ;

qu'en ayant considéré que le délai de prescription de l'action en recouvrement de la créance partait à compter du titre de perception constituant le titre exécutoire quand, cependant, le délai de prescription s'attache à la créance elle-même sans pouvoir, pour tous les cas où le titre n'est pas un titre judiciaire bénéficiant de l'interversion de la prescription, être suspendu ou interrompu par l'émission du titre exécutoire, la cour d'appel a violé les articles 2219, 2224 du code civil et L. 111-3 et L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution ;

2^e) Alors, subsidiairement, que constituent des titres exécutoires les titres des personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement ;

que le délai de prescription, interrompu par ce titre, recommence à courir immédiatement à l'émission de ce titre ; que le délai de prescription de l'action en recouvrement de la créance constatée par le titre court, dès lors, non à compter de sa notification au redevable, laquelle permet seulement au titre de détenir la force exécutoire nécessaire au déclenchement de mesures d'exécution forcée, mais à compter du moment où le titre peut être qualifié de titre exécutoire, soit dès l'émission du titre par l'administration ;

qu'au cas présent, pour rejeter la fin de non-recevoir tirée de la prescription de l'action en recouvrement de la créance de l'administration soulevée par la société Semper, la cour d'appel a retenu que : « l'avis de mise en recouvrement, titre exécutoire authentifiant la créance, qui, d'une part, interromp[ue] la prescription de l'action en répétition du redevable et, d'autre part, ouvre le délai de prescription de l'action en recouvrement du comptable public pour les sommes qui sont énoncées dans ce titre, ne produit ses effets qu'à compter de la date à laquelle il a été régulièrement notifié au redevable concerné » (arrêt attaqué, p. 7, §3), que « le délai de prescription de l'action en recouvrement des titres de perception des sanctions pécuniaires prononcées par l'Autorité des marchés financiers ne commence à courir qu'à compter de la date de leur notification au redevable des amendes prononcées par la commission des sanctions de l'AMF » (arrêt attaqué, p. 7, §5), et encore que « ce titre a été notifié à la société Semper Gestion à la requête de la trésorerie générale pour l'étranger par lettre recommandée avec demande d'avis de réception en date du 27 août 2012, adressée par le consulat général de France à Genève le 30 août 2012 et reçue par la société Semper Gestion le 3 septembre suivant (pièce n° 6 de la société Semper et de la DSFIPE) » (arrêt attaqué, p. 7, §7) et, en conséquence, que « la prescription quinquennale de l'action en recouvrement de la DSFIPE de la somme de 1 500 000 euros à l'égard de la société Semper a commencé à courir le 3 septembre 2012 » ;

qu'en ayant ainsi retenu pour point de départ du délai de prescription applicable à l'action en recouvrement de la créance que l'administration détenait la date de notification du titre de perception à la société Semper (3 septembre 2012), et non la date d'émission du titre (9 juin 2009), la cour d'appel a violé les articles 2231 du code civil, 85 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution ;

3^e) Alors, subsidiairement , que la contradiction de motifs équivaut à un défaut de motifs ;

qu'en ayant, de première part, retenu que le point de départ du délai de prescription de l'action de l'administration en recouvrement d'une amende prononcée par l'AMF relevait du droit commun de la prescription et qu'elle était encadrée par un délai de prescription quinquennal, faute, pour cette amende, de constituer un impôt ouvrant la mise en oeuvre des règles de procédures prévues au livre des procédures fiscales puis, de second part, fait application des articles L. 256, L. 275 et R. 256-5 du livre des procédures fiscales pour considérer que le point de départ de ce délai de prescription se situait, non à compter de l'émission du titre de perception mais au jour de la notification de ce titre au redevable, la cour d'appel s'est contredite et a violé l'article 455 du code de procédure civile.

Le second moyen fait le même grief à l'arrêt :

1^{er}) Alors que l'acte destiné à être notifié à une personne ayant sa résidence habituelle à l'étranger est remis au parquet, sauf dans les cas où un traité international autorise l'huissier de justice ou le greffe à transmettre directement cet acte à son destinataire ; que si le traité franco-suisse du 20 avril 1959, réformé par un accord du 28 octobre 1996, est destiné à faciliter l'entraide entre les deux Etats, et en particulier la notification des actes destinés aux personnes ayant leur résidence habituelle dans l'autre Etat, celui-ci prévoit un champ d'application contenu à la matière pénale ;

qu'au cas présent, pour considérer que la notification adressée à la société Semper n'était pas entachée d'irrégularité dans la mesure où la notification aurait valablement pu lui être adressée par voie postale, la cour

d'appel a considéré que le traité franco-suisse du 20 avril 1959, révisé par un accord du 28 octobre 1996, avait vocation à s'appliquer dès lors, d'une part, que cet accord indiquait que l'entraide était accordée « pour la notification d'actes visant l'exécution d'une peine ou d'une mesure, le recouvrement d'une amende ou le paiement des frais de procédure » (arrêt attaqué, p. 10, §4) et que, d'autre part, « les sanctions du délit d'initié réprimé par l'article L. 465-1 du code monétaire et financier et du manquement d'initié sanctionné en application de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier sont de même nature, de sorte que

la sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers a la nature d'une amende » (arrêt attaqué, p. 10, §5) ;

qu'en ayant fondé son raisonnement sur une simple analogie du mot « amende » cependant que si la société Semper avait bien été sanctionnée d'une amende, **cette amende était une amende administrative échappant, dès lors, à la qualification d'amende pénale au sens du traité franco-suisse du 20 avril 1959, la cour d'appel a violé les articles 683 et 684 du code de procédure civile ensemble l'article 1er de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959**, dans sa version révisée par l'accord du 28 octobre 1996 publiée au décret n° 2000-452 du 22 mai 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, signé à Berne le 28 octobre 1996 ;

2. Alors, en tout état de cause, que l'acte destiné à être notifié à une personne ayant sa résidence habituelle à l'étranger est remis au parquet, sauf dans les cas où un traité international autorise l'huissier de justice ou le greffe à transmettre directement cet acte à son destinataire ;

que si le traité franco-suisse du 20 avril 1959, réformé par un accord du 28 octobre 1996, est destiné à faciliter l'entraide entre les deux Etats, et en particulier la notification des actes destinés aux personnes ayant leur résidence habituelle dans l'autre Etat, celui-ci prévoit un champ d'application contenu à la matière pénale ; qu'en ses dispositions relatives à la « notification par la poste » (article X), le traité se borne à évoquer limitativement certains actes que sont les pièces de procédure et les décisions judiciaires (article X, 1) ainsi que les citations à comparaître (article X, 2) ;

qu'au cas présent, pour considérer que la notification adressée à la société Semper n'était pas entachée d'irrégularité dans la mesure où la notification aurait valablement pu lui être adressée par voie postale, la cour d'appel a interprété le champ d'application du traité pour conclure que « la transmission directe par voie postale de la mise en demeure valant commandement portant sur le recouvrement de la sanction pécuniaire prononcée à l'encontre de la société Semper Gestion par la décision de l'Autorité des marchés financiers du 8 janvier 2009 était possible en exécution de l'article X de l'accord bilatéral du 28 octobre 1996, par dérogation aux dispositions des articles 683 et 684 du code de procédure civile » (arrêt attaqué, p. 10, §7) ;

qu'en s'étant bornée à apprécier l'étendue du champ d'application du traité pour décider qu'il était applicable à la notification reçue par voie postale par la société Semper **sans s'interroger sur le point de savoir si l'article X dudit traité, dont l'objet était la « Notification par la poste », rendait possible cette notification au regard du type d'acte qui avait été adressée à la société Semper, la cour d'appel a privé sa décision de base légale** au regard des articles 683 et 684 du code de procédure civile et X de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, dans sa version révisée par l'accord du 28 octobre 1996 publiée au décret n° 2000-452 du 22 mai 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, signé à Berne le 28 octobre 1996.

3. Discussion

Sur le premier moyen :

Pour dire l'action en recouvrement de l'administration fiscale non prescrite, la cour d'appel a jugé :

- qu'il y avait lieu d'appliquer à cette action la prescription quinquennale de droit commun de l'article 2224 du code civil ;

- que le délai de prescription courait à compter de la date de notification au redevable (la société Semper) du titre de perception relatif à une créance résultant d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF (ci-après la CDS), soit, en l'espèce, le 3 septembre 2012 ;

- que la 1^{re} mise en demeure de l'administration fiscale, valant commandement de payer du 29 novembre 2016, notifiée à la société Semper le 7 décembre 2016 l'avait en conséquence été dans le délai de prescription de 5 ans de l'action en recouvrement de l'administration fiscale (lequel expirait le 3 septembre 2017), et avait valablement interrompu la prescription ;

- que la seconde mise en demeure de l'administration fiscale, valant commandement de payer, du 26 octobre 2021, avait été notifiée à la société Semper le 1^{er} novembre 2021, soit dans le délai de prescription de 5 ans, lequel avait recommencé à courir le 7 décembre 2016 et expirait, en conséquence, le 7 décembre 2021.

La société Semper demandeur au pourvoi conteste dans son mémoire ampliatif cette analyse et soutient par le 1^{er} moyen :

(1^{re} branche) que le délai de prescription de l'action en recouvrement courait à compter du moment où l'administration a eu connaissance des faits lui permettant d'exercer cette action, c'est-à-dire à compter de la condamnation de la société Semper par l'AMF.

La demande était donc prescrite à la date des deux mises en demeure.

(2^e branche) que le délai de prescription de l'action en recouvrement court à compter l'émission du titre de perception constatant la créance de l'administration et non de sa notification.

(3^e branche) que la cour d'appel, qui avait retenu que la prescription encadrant le recouvrement d'une créance de l'administration tirée d'une condamnation par l'AMF

à une peine d'amende relevait du droit commun de la prescription, ne pouvait, sans se contredire, considérer qu'il convenait de faire application des règles contenues aux articles L. 256, L. 275 et R. 256-5 du livre des procédures fiscales et applicables aux seules créances tirées du non-paiement d'impôts directs.

Le premier moyen invite ainsi la Cour à déterminer :

● Quelle est la prescription applicable , à la date des faits, à l'action en recouvrement par le comptable public, d'une créance résultant d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF ?

Il convient de distinguer **le délai de prescription de la créance** (constituée par la sanction pécuniaire prononcée par la CDS de l'AMF) qui est celui de la prescription quinquennale de droit commun article 2224 du code civil, **de la prescription de l'action en recouvrement** définie comme la prescription du droit d'agir en exécution forcée du titre constatant cette créance en l'espèce publique, qui obéit à son propre délai de prescription **étant rappelé qu'il existe différents régimes spéciaux de prescription de l'action en recouvrement d'une créance publique** et que ce n'est que lorsqu'aucun de ces derniers ne s'applique que la prescription quinquennale de droit commun de l'article 2224 du code civil trouve à s'appliquer.

Si une créance prescrite ne peut plus être recouvrée, le titre exécutoire émis avant la prescription de la créance conserve sa force exécutoire dans le délai de sa propre prescription, délai qui peut être interrompu par un acte de poursuite comme un commandement de payer.

En l'espèce, les régimes spéciaux de prescription de l'action en recouvrement d'une créance publique ne paraissent pas applicables :

- **Prescription quadriennale de l'article L. 274 du LPF :**

Il convient de rappeler que l'article 87 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ¹, relatif au recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine, applicable au litige, prévoit qu'en cas de recouvrement forcé, *les poursuites sont exercées comme en matière d'impôts directs*, de sorte que se pose la question de l'application de la prescription quadriennale prévue à l'article L. 274 du livre des procédures fiscales (ci-après LPF) pour le recouvrement d'un titre de perception émis pour le recouvrement de la créance publique résultant d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF.

Il résulte cependant **d'un arrêt de section du Conseil d'Etat du 30 mars 1990**, que pour celui-ci, le fait que l'article 87 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 prévoit que *les poursuites sont exercées comme en matière d'impôts directs* pour le recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt, ne signifie pas que ces poursuites sont soumises aux prescriptions propres à ces impôts, en particulier la prescription quadriennale prévue par l'article L. 274 LPF.

Le Conseil d'Etat a en effet jugé, dans cet arrêt de Section, (CE, Section, 30 mars 1990, Leca n° 57018, au Rec.), que ***Si les articles 85 à 87 du décret du 29 décembre 1962 relatifs au recouvrement des créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine disposent que l'agent judiciaire du Trésor peut confier le recouvrement des états exécutoires aux comptables directs du Trésor et que "ceux-ci exercent les poursuites comme en matière de contributions directes", ces 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*** ². Elles n'ont donc ***pas pour effet de soumettre le recouvrement des créances en cause à la prescription quadriennale de l'article 1850 du code général des impôts, repris à l'article L. 274 du code des procédures fiscales . A défaut de dispositions prévoyant une prescription plus courte pour cette catégorie de créances, le reversement des sommes dues est soumis à la seule prescription trentenaire édictée à l'article 2262 du code civil***.

Il résulte de cet arrêt que selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, **l'article 87 du décret du 29 décembre 1962, ne concerne que les règles de forme et de procédure à respecter pour le recouvrement d'une créance publique autre que l'impôt et n'a pas pour conséquence l'application de la prescription quadriennale prévue à l'article L. 274 LPF, qui est une règle de fond.**

- **Les prescriptions du code des procédures civiles d'exécution (CPCE)**

Par ailleurs, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 24 novembre 2009 rejetant le recours de la société Semper à l'encontre de la décision de la commission des sanctions de l'AMF prononçant à son encontre une sanction pécuniaire ne paraît pas constituer un titre exécutoire **au sens et pour l'application de l'article L. 111-3 du CPCE**, faute de pouvoir être regardé comme **une décision de justice ayant force exécutoire au sens de l'article L. 111-3, 1°**, **de ce code** ³, de sorte que la prescription de 10 ans prévue pour l'exécution des titres exécutoires constitués par les décisions des

juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif lorsqu'elles ont force exécutoire ⁴ ne paraît pas d'avantage applicable en l'espèce.

L'exposante rappelle en outre qu'en l'espèce le titre exécutoire dont le recouvrement a été poursuivi a, à juste titre, été émis par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi **à la suite de la sanction pécuniaire prononcée par la CDS de l'AMF** ⁵ et non de **l'arrêt de rejet du recours contre cette dernière.**

Il résulte ainsi de l'application combinée des articles 2224 du code civil, 11, 23 et 65 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, applicables au litige que l'action en recouvrement de la créance publique résultant d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF est soumise à la prescription quinquennale de l'article 2224 du code civil précité.

● **Quel est le point de départ de la prescription applicable à cette action en recouvrement ?** Le pourvoi invite notamment à déterminer si le délai de prescription court **à compter de l'émission du titre de perception ou de sa notification ?**

Il convient de rappeler qu'en application combinée des articles L. 621-15 III du code monétaire et financier, de l'article 4 de l'arrêté du 5 mars 2010 relatif à la création et à l'organisation de la direction des créances spéciales du Trésor (ci-après DCST), dans sa rédaction applicable au litige, de l'article 87 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 précité et 108 1^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), **le comptable public a compétence pour procéder au recouvrement de la créance née de la sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF** qui constitue une sanction pécuniaire administrative.

Ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt société Gestys ⁶, l'AMF n'est pas l'ordonnateur à l'origine des titres de perception émis pour le recouvrement des sanctions prononcées par sa commission des sanctions.

Elle n'est pas chargée du recouvrement de ses sanctions pécuniaires.

Il en résulte qu'une fois la décision de sanction notifiée par l'AMF, celle-ci étant exécutoire de plein **droit** ⁷, **un titre de perception est émis par l'ordonnateur compétent** ⁸ (en l'espèce ainsi qu'il a été rappelé le titre de perception du 9 août 2009 a été émis par les services du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)

L'émission du titre de perception ⁹, est l'événement qui, en application des **articles L. 252 A**, fait naître et matérialise le droit et **le devoir de recouvrement** ¹⁰ qu'il permet dans le « portefeuille » du **comptable public compétent**, c'est-à-dire en l'espèce, s'agissant d'une sanction prononcée par la commission des sanctions de l'AMF, de la DSFIPE devenue la Direction des créances spéciales du Trésor (DCST).

Certes le titre de perception ne peut être exécuté sans avoir au préalable été notifié, (Cass. 8 octobre 1997, n° 95-18.005, *Bull.* n° 246 ; Cass. 1^{re} civ., 18 mars 2003, n° 00-21.274, *Bull.* n° 82 ; Cass. com., 23 octobre 2007, n° 06-15.994, *Bull.* n° 223), la **notification rendant le titre opposable** (et faisant courir les délais d'opposition), mais **cette notification ne saurait constituer le point de départ du délai de l'action en recouvrement**.

Comme le relève à juste titre le MA, soutenir que le point de départ du délai se situe au jour de la notification du titre de perception reviendrait à offrir à l'administration un moyen d'instrumentaliser la prescription de son titre. L'administration pourrait, d'une part, interrompre le délai de prescription de sa créance en émettant le titre de perception, puis faire courir un nouveau délai d'exécution à compter de la notification et ainsi **prolonger artificiellement la « recouvrabilité » de sa créance**.

Il résulte de l'application combinée des articles 2224 du code civil, 11, 23 et 65 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, applicables au litige et de l'article L. 252 A livre des procédures fiscales ¹¹ que l'action en recouvrement de la créance publique résultant d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF court à compter de la prise en charge par le comptable public et de l'inscription dans les écritures comptables du titre de perception émis, que lui a transmis l'ordonnateur ¹².

En synthèse, en l'espèce l'action en recouvrement de la créance née d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF **est soumise à la prescription quinquennale de l'article 2224 du code civil, dont le point de départ est fixé à la date de la prise en compte par le comptable public compétent, du titre de perception émis par l'ordonnateur.**

Le moyen soutenant que le délai de prescription de l'action en recouvrement court à compter de l'émission du titre de perception constatant la créance de l'administration, **il conviendrait de relever d'office le moyen de droit selon lequel ce délai court à compter de la prise en compte par le comptable public.**

En l'espèce,

pour rejeter les demandes de la société Semper, l'arrêt :

- **après avoir valablement énoncé** que l'action en recouvrement de la **créance publique résultant d'une sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF est soumise à la prescription quinquennale de l'article 2224** du code civil en l'absence de dispositions spéciales applicables prévoyant un autre délai de prescription,

-mais en retenant que le délai de prescription de l'action en recouvrement de cette créance **court à compter de la date de notification au redevable** (la société Semper) **du titre de perception** soit, en l'espèce, le 3 septembre 2012, a violé les articles 2224 du code civil, 11, 23 et 65 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 et L. 252A du LPF.

Je conclus pour cette raison à la cassation sur le 1^{er} moyen .

Sur le second moyen :

Le second moyen du pourvoi est divisé en deux branches :

Le moyen invite la Cour à se prononcer sur le point de savoir si les sanctions pécuniaires prononcées par la commission des sanctions de l'AMF **rentrent dans le champ d'application de l'Accord conclu le 28 octobre 1996 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française** en vue de compléter

la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et de l'article X ¹³ de l'Accord. .

Il résulte en effet de l'application combinée de l'article 87 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, applicable au litige, et des articles L. 258 A du livre des procédures fiscales et 684 du code de procédure civile **que la signification de la mise en demeure de payer la créance publique étrangère à l'impôt et au domaine résultant de la sanction pécuniaire prononcée par la CDS de l'AMF doit, lorsque la personne concernée a sa résidence habituelle à l'étranger, être faite à p arquet en l'absence de règlement ou de traité autorisant la transmission directe.**

Pour statuer et décider que les mises en demeure de payer en exécution du titre de perception émis ont été régulièrement notifiées par lettre recommandée avec accusé de réception à la société Semper ayant son siège social en Suisse, la cour d'appel s'est fondée **sur l'article I, 2, a) de l'Accord bilatéral conclu le 28 octobre 1996 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française** en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (CEEJ).

Selon cet article, l'entraide judiciaire est accordée pour la notification d'actes visant l'exécution d'une peine ou d'une mesure, **le recouvrement d'une amende** ou le paiement des frais de procédure.

Il résulte de la consultation extérieure menée auprès de la Direction des affaires criminelles et des Grâces (ci-après la DACG ¹⁴), que celle-ci est d'avis que l'article précité I, 2, a), de l'Accord bilatéral conclu le 28 octobre 1996 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française ne se limite pas aux seules amendes pénales prononcées par une juridiction pénale ¹⁵ **et que les sanctions pécuniaires prononcées par l'AMF en répression des manquements d'initiés peuvent être considérées comme des « amendes » au sens de l'article I. 2. a) de l'Accord bilatéral, dont le recouvrement peut donc être obtenu par la voie de l'entraide judiciaire pénale.**

Dans cette consultation, la DACG, s'appuyant sur le rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale dans le cadre de travaux parlementaires relatifs à la loi n° 99-984 du 1^{er} décembre 1999 ¹⁶ ayant autorisé l'approbation de l'Accord bilatéral, **souligne que dans l'esprit du législateur français, l'entraide judiciaire pénale prévue par l'Accord bilatéral avait bien vocation à s'appliquer aux infractions boursières poursuivies par la COB.** Elle en déduit *qu'il est permis de penser qu'il était bien dans l'intention du législateur français que l'Accord bilatéral en matière d'entraide judiciaire pénale trouve à s'appliquer aux procédures de sanction de la COB relatives aux abus de marché*. En effet, conformément à l'article 1^{er} 1. a) de l'Accord bilatéral, les faits poursuivis par la COB, autorité administrative, pouvaient donner lieu à des poursuites devant le juge pénal, jusqu'à l'introduction de la procédure d'aiguillage prévue à l'article L. 465-3-6 du CMF par la loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 ¹⁷, de sorte que **les procédures auparavant conduites par la COB puis, jusqu'au 22 juin 2016, par l'Autorité des marchés financiers, entraient bien dans le champ d'application de l'article I. 1. a).**

Elle conclut en conséquence, qu' **antérieurement au 23 juin 2016, l'article 1^{er} 1. a) de l'Accord bilatéral ¹⁸ pouvait être mobilisé pour accorder l'entraide pénale franco-**

suisse à l'égard des procédures dans lesquelles l'AMF avait notifié les griefs, ce qui ne paraît plus possible depuis cette date.

Elle est également d'avis qu'il y [a] lieu d'[en] **déduire ipso facto que l'article I. 2. a) s'applique lui aussi à l'exécution des décisions de sanction de la COB puis de l'AMF** [19](#).

Elle considère que **les sanctions pécuniaires prononcées par l'AMF en répression des manquements d'initiés doivent faire l'objet d'un recouvrement au titre de l'article I. 2. a) de l'Accord bilatéral.**

S'agissant de l'article X de l'Accord bilatéral précité, il ressort de cette même consultation que l'absence de définition de la notion de « *pièce de procédure* », permet d'en retenir une acception large, permettant notamment de considérer qu'elle recouvre les pièces relatives à la procédure d'exécution de la sanction. La DACG relève à cet égard que cette conception extensive de la notion paraît s'inscrire dans le sens de la volonté des parties contractantes qui ont assigné à l'Accord bilatéral l'objectif de simplifier mais aussi d'étendre l'application de la CEEJ, notamment à des faits qui ne sont pas de nature pénale et qui ne relèvent pas de l'autorité judiciaire et qu'il existe une forme de logique, dès lors que l'on considère que le recouvrement des sanctions pécuniaires de l'AMF peut être appréhendé par l'Accord bilatéral, à considérer que les actes d'exécution pris pour sa mise en œuvre soient bien des pièces de procédure.

En l'espèce,

l'arrêt pour rejeter les demandes de la société Semper, notamment d'annulation des mises en demeure émises par la DSFIPE qui lui ont été faites à son siège en Suisse par LRAR, de constat de la prescription de l'action en recouvrement de cette dernière, et de décharge de l'obligation de payer les sommes visées dans ces mises en demeure des 29 novembre 2016 et 26 octobre 2021,

- **a relevé** qu'était poursuivi le recouvrement de la créance publique résultant de la sanction pécuniaire de 1,5 millions d'euros prononcée par la CDS de l'AMF à l'encontre de la société Semper, pour manquement d'initié,

- **a notamment retenu que** *les sanctions du délit d'initié réprimé par l'article L. 465-1 du code monétaire et financier et celle du manquement d'initié sanctionné en application de l'article L. 621-15 du même code sont de même nature, de sorte que la sanction pécuniaire prononcée par la commission des sanctions de l'AMF a la nature d'une amende* au sens et pour l'application de l'article 1,2,a) de l'accord du 28 octobre 1996,

- **pour en déduire valablement** que **l'Accord précité du 28 octobre 1996 autorisant en son article X, la notification de toute pièce de procédure par la voie postale, était applicable,**

de sorte que les mises en demeure de payer pouvaient être régulièrement notifiées par lettre recommandée avec accusé de réception, par dérogation aux articles 683 et 684 du code de procédure civile, à la société Semper ayant son siège social à [Localité 1] en Suisse,

Il en résulte que le moyen qui postule le contraire doit être rejeté.

Il peut cependant être relevé que contrairement à ce qu'a retenu en l'espèce l'arrêt, selon lequel les mises en demeure de payer adressées les 29 novembre 2016 et 26 octobre 2021 ont valablement interrompu la prescription de l'action en recouvrement de la DSFIPE, il résulte des développements relatifs au 1^{er} moyen qu'à ces dates, le délai de prescription de cette action en recouvrement était vraisemblablement expiré, de sorte que cette action en recouvrement prescrite, n'était plus susceptible d'être interrompue ²⁰.

L'arrêt à intervenir pourra en outre mettre hors de cause l'AMF.

¹

Ce décret a été abrogé par le décret n° 2012-1247 du 7 novembre 2012, entré en vigueur le 11 novembre 2012. L'article 113 de ce décret reprend, en substance, les dispositions de l'article 87 du décret du 29 décembre

1962 : *Le recouvrement des ordres de recouvrer relevant de la présente sous-section s'effectue comme en matière d'impôts directs*.

²

Selon l'instruction codificatrice N°98-134-A7 du 16 nov.1998 : « Ces dispositions [L'article 87 du décret du 29 décembre 1962 modifié], qui ne concernent que les formes et procédures à observer dans les poursuites contre les débiteurs, n'entraînent pas l'application aux créances en cause des règles de fond qui régissent les créances à caractère fiscal.

Elles signifient simplement que sont applicables les dispositions :

- de l'article 1912 du code général des impôts relatif au tarif des frais de poursuites ;
- des articles L. 258 et L. 259 du livre des procédures fiscales relatifs à l'exercice des poursuites. »

³**Faute notamment de contenir tous les éléments permettant l'évaluation de la créance liquide, et exigible dont il aurait constaté l'existence et ainsi permis le recouvrement par le comptable public.**

⁴

L'article L. 111-4 du CPCE soumet à une prescription de 10 ans l'exécution des titres exécutoires lorsqu'il s'agit des décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Il codifie l'article 3-1 de la loi du 9 juillet 1991, introduit dans cette loi par la loi du 17 juin 2008. L'article 3-1 de la loi du 9 juillet 1991 (abrogé) prévoyait : « 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. »

⁵Soulignement ajouté.

⁶CE, 6^e et 5^e chambres réunies, 17 février 2023, req. N°453695 et 459081, paragraphe 59.

⁷Sauf hypothèse du sursis à exécution prévu à l'article L. 621-30 CMF : en l'espèce le 8 avril 2009, le Premier président de la cour d'appel de Paris a ordonné le sursis à l'exécution de la décision de la CDS dans l'attente de l'arrêt à intervenir de la cour d'appel saisi d'un recours contre cette décision.

⁸**Cette créance de l'Etat étrangère à l'impôt et aux domaines est matérialisée par un titre de perception qui est rendu exécutoire par l'ordonnateur qui l'émet, puis est adressé au comptable aux fins de recouvrement.**

⁹Ce délai de recouvrement peut être suspendu (sursis à exécution à la suite d'un recours, ouverture d'une procédure collective) ou interrompu, notamment dans les conditions prévues aux articles 2240 à 2246 du code civil.

¹⁰Dès la prise en charge du titre de perception émis par l'ordonnateur, le comptable public doit faire preuve de diligence en vue de recouvrer les sommes constatées par le titre.

¹¹ **Selon l'article L 252 A du livre des procédures fiscales** : « Constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir .

¹² Article 65 du décret abrogé n° 62-1587 du 29 décembre 1962 précité.

¹³ L'article X de l'Accord du 28 octobre 1996 précité intitulé notification par la poste : prévoit que toutes pièces de procédure [...] peuvent être adressées directement par voie postale aux personnes qui se trouvent sur le territoire de l'autre Etat.

¹⁴ Il est renvoyé à la production de l'avocat général en date du 6 mars 2026.

¹⁵ La DACG s'appuyant sur le fait *qu'aux yeux du juge constitutionnel français, soutenu en ce sens par la jurisprudence européenne, considère que la sanction pécuniaire prononcée par l'AMF et auparavant par la COB , en répression d'un manquement d'initié et l'amende pénale prononcée par une juridiction pénale réprimant le délit d'initié, ont la même nature pénale .*

¹⁶ le rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale dans le cadre de travaux parlementaires relatifs à la loi n° 99-984 du 1^{er} décembre 1999 ayant autorisé l'approbation de l'Accord bilatéral contient une information importante quant à la portée que le législateur a entendu conférer à l'Accord :

« L'extension du domaine de l'entraide

*Le champ d'application de l'entraide sera étendu à de nombreux actes et procédures ; il englobe notamment les infractions poursuivies par des autorités administratives dont les décisions peuvent donner lieu à un recours devant une juridiction pénale : sont ici visées les infractions au code de la route (qui n'étaient pas incluses jusqu'à présent et vont multiplier le nombre des demandes) **ou les infractions relatives à des opérations de bourse, par exemple** ».*

¹⁷ Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, il n'est désormais plus possible d'exercer des poursuites pénales lorsque l'AMF a procédé à la notification des griefs pour les mêmes faits et à l'égard de la même personne.

¹⁸ L'article I.1.a stipule :

« 1. La Convention et le présent Accord s'appliquent :

a) Aux procédures visant des faits dont la poursuite est, à la date où l'entraide est demandée, de la compétence, dans l'un des deux Etats, d'une autorité judiciaire ou administrative et, dans l'autre Etat, d'une autorité administrative, s'il est possible, en cours de procédure, de porter l'affaire devant un tribunal compétent en matière pénale ; ».

Selon la DACG : *Il étend ainsi le champ d'application de la CEEJ de 1959 en ce qu'il n'impose plus que les faits soient une infraction, ni qu'ils relèvent de la compétence de l'autorité judiciaire, à condition qu'il soit possible de porter l'affaire devant un tribunal compétent en matière pénale en cours de procédure .*

¹⁹ La DACG relève en outre qu'en adoptant un raisonnement inverse, il y aurait lieu de considérer que si le recouvrement des sanctions pécuniaires prononcées par l'AMF ne relevait pas de la CEEJ et de l'Accord bilatéral, il devrait vraisemblablement relever soit de la Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative (STE n° 094) , ratifiée par la France et la Suisse » soit de la convention de coopération fiscale franco-suisse · à considérer que cette créance, du fait de son recouvrement par la DGFIP, arbore une nature fiscale, ce qui n'est pas le cas.

²⁰En l'espèce en effet, en l'absence d'indication quant à la date de prise en compte par la DSFIPE du titre de perception émis le 9 juin 2009, il y a lieu d'admettre qu'à la suite du SAS ordonné le 8 avril 2009, l'action en recouvrement était prescrite à l'expiration du délai de 5 ans suivant l'arrêt de rejet de la cour d'appel de Paris ayant à tout le moins permis la reprise du recouvrement, soit au plus tard le 24 novembre 2014.