

PROCÉDURE FINANCIÈRE

La prescription des créances publiques

L'ESSENTIEL

■ Des règles méconnues

Les différentes règles de prescription applicables aux créances des personnes publiques, qu'elles soient détenues à l'encontre de personnes privées ou publiques, sont souvent méconnues des personnes publiques et se traduisent par des pertes de recettes considérables.

■ Trois types de prescription

Prescription d'assiette, prescription de l'action en recouvrement ou prescription quadriennale si la personne débitrice est une personne publique : dans un souci de bonne gestion des finances publiques, la personne publique qui dispose d'une créance envers une autre personne doit ainsi veiller à ces trois types de prescription.

UNE ANALYSE DE

Anne BAUDENEAU & Anne-Sophie BRIDON, avocats,
Cabinet Sphère publique

Peu de place est accordée à la prescription en droit public. Cette question est le plus souvent régie par des textes épars, ce qui rend sa compréhension difficile. Dans un souci de bonne gestion des finances publiques, une personne publique qui dispose d'une créance envers une autre personne doit ainsi veiller à trois types de prescription

I. Prescription d'assiette

A. Délai de la prescription d'assiette

La prescription d'assiette, encore appelée « prescription de mise en recouvrement », correspond au délai dont dispose l'ordonnateur pour émettre le titre de recettes matérialisant les droits de la personne publique à l'encontre de son débiteur. A défaut d'émission du titre de recettes dans ce délai, la prescription est acquise au profit du débiteur et emporte l'extinction des droits de la personne publique.

Jusqu'à la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, l'article 2227 du Code civil soumettait l'Etat, les établissements publics et les communes aux prescriptions civiles. L'ensemble des personnes publiques entrainait donc dans le champ d'application des règles de la prescription civile (1).

L'article précité permettait ainsi de régler la question de la soumission des personnes publiques aux règles de la prescription civile en l'absence de droit commun de la prescription administrative. La durée de la prescription était liée à la nature de la créance : en principe, elle était trentenaire, sauf disposition particulière prévoyant une prescription plus courte. Le Conseil d'Etat considérait, en effet, qu'« en l'absence de dispositions spéciales, [les créances étaient] soumises au régime de la prescription de droit commun, édicté

À NOTER

Jusqu'à la loi n°2008-561 du 17 juin 2008, l'article 2227 du Code civil soumettait l'Etat, les établissements publics et les communes aux prescriptions civiles.

par l'article 2262 du Code civil et rendu applicable aux établissements publics par l'article 2227 du même Code » (2). C'est ainsi, à titre d'exemple, que le

Conseil d'Etat appliquait la prescription trentenaire aux créances que les hôpitaux détenaient sur des organismes de sécurité sociale, aux créances du fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre ou encore aux taxes parafiscales (3). Toutefois, en pratique, de par la multitude de textes spéciaux, la prescription trentenaire de droit commun était moins souvent appliquée que ne l'étaient les prescriptions spéciales.

C'est dans ce contexte qu'est entrée en vigueur la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile. Si cette loi concerne principalement la prescription en droit civil, certaines de ses dispo-

RÉFÉRENCES

- Code civil, art 2224 et 2227.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.1617-5, 3°.
- Loi n°2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, JO du 18 juin 2008.
- Loi n°68-1250 du 31 décembre 1968, JO du 3 janvier 1969.
- Instruction codificatrice n°05-050-M0 du 13 décembre 2005 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

sitions concernent également la prescription en droit public. Tout d'abord, l'article 1^{er} de la loi du 17 juin 2008 a modifié l'article 2223 du Code civil pour que soit maintenue l'application des différentes règles spéciales de prescription prévues par d'autres lois.

La loi n'est donc pas revenue sur la multitude de prescriptions administratives spéciales telles que la prescription décennale des actions tendant à mettre en cause la responsabilité des professionnels de santé issue de l'article 98 de la loi n°2002-403 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé ou la prescription quinquennale des redevances d'occupation du domaine public prévue par l'article L.2321-4 du Code général de la propriété des personnes publiques. Concernant cette dernière prescription, la loi du 17 juin 2008 a supprimé la référence qui était faite dans l'article L.2321-4 du Code général de la propriété des personnes publiques à l'article 2277 du Code civil.

Par ailleurs, la loi a abrogé l'article 2227 qui soumettait les personnes publiques aux prescriptions des particuliers. Dès lors, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la question de l'existence d'un délai de prescription de droit commun applicable aux créances des personnes publiques se pose.

Si la question a été abordée lors de l'élaboration de la loi du 17 juin 2008, elle n'a cependant pas été réglée par cette loi. Il avait, en effet, été envisagé de réécrire l'article 2227 pour élargir son application à l'ensemble des « collectivités territoriales et établissements publics », mais cette rédaction n'a pas été retenue, l'article 2227 ayant finalement été purement et simplement abrogé (4).

Pour certains, compte tenu de l'abrogation de cet article, « il reste au juge administratif à fixer le nouveau régime de la prescription de droit commun en matière administrative ». Le juge administratif aurait ainsi « à choisir entre deux voies bien distinctes : viser expressément les nouveaux articles du Code civil issus de la loi du 17 juin 2008 ou construire de façon prétorienne, un régime de prescription administrative pleinement autonome [...] » (5). Or, en l'absence, à ce jour, de jurisprudence sur cette question, il n'est pas certain que les nouvelles prescriptions du Code civil seront appliquées par le juge administratif.

On rappellera tout d'abord à ce titre que les dispositions du Code civil ne sont en principe pas applicables de plein droit aux personnes publiques (6), sauf disposition ex-

À NOTER

La CEDH a jugé qu'en l'absence d'un sérieux motif d'intérêt public, il ne devait pas y avoir une trop grande disparité entre les prescriptions s'appliquant aux administrés et les prescriptions abrégées protégeant les personnes publiques.

presse contraire, comme cela était le cas de l'ancien article 2227 du Code civil.

Pour autant, une application par le juge administratif du nouveau délai de droit commun de cinq ans prévu par l'article 2224 du

Code civil aux créances publiques, du moins à celles pour lesquelles un délai spécial ne serait pas explicitement prévu par la loi, serait conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

En effet, dans un arrêt du 23 juin 2009, sans remettre en cause l'existence d'une prescription abrégée des dettes publiques, la CEDH a jugé qu'en l'absence d'un sérieux motif d'intérêt public, il ne devait pas y avoir une trop grande disparité entre les prescriptions s'appliquant aux administrés et les prescriptions abrégées protégeant les personnes publiques (7).

Dans l'hypothèse où le juge administratif déciderait d'appliquer aux personnes publiques le nouveau délai de droit commun de cinq ans prévu par l'article 2224 du Code civil, ce délai ne dépasserait donc pas outre mesure le délai de prescription abrégé de quatre ans protégeant les personnes publiques (concernant ce délai, cf. III), ce qui pourrait être très utile.

B. Point de départ du délai de la prescription d'assiette

Le point de départ du délai de prescription de droit commun en matière civile est désormais précisé par la loi du 17 juin 2008 qui retient le « jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer » (Code civil, art. 2224 et 2227).

Toutefois, compte tenu du caractère « glissant » de ce point de départ, la simplification voulue par les auteurs de la loi du 17 juin 2008 risque d'être illusoire et source d'incertitude (8).

En matière de prescription administrative, lorsque des textes instituent des prescriptions spéciales, le point de départ est en principe prévu clairement par ces textes. A titre d'exemple, pour ce qui concerne le point de départ de la prescription des créances domaniales, l'article L.2321-4 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'il « commence à courir à compter de la date à laquelle les produits et redevances sont devenus exigibles ». Or, les créances domaniales sont exigibles à compter de la date fixée par le titre d'occupation ou, en l'absence de titre, à compter de l'occupation du domaine public.

L'article L.2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques rappelle d'ailleurs à ce titre que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 donne [en principe] lieu au paiement d'une redevance [...] ». S'agissant ensuite de la date à laquelle sont payables les créances domaniales, l'article L.2125-4, tel qu'issu de l'ordonnance du 21 avril 2006, dispose : « La redevance due pour l'occupation ou l'utili-

À NOTER

La simplification voulue par les auteurs de la loi du 17 juin 2008 risque d'être illusoire et source d'incertitude.

sation du domaine public par le bénéficiaire d'une autorisation est payable d'avance et annuellement. » Il en résulte que les redevances d'occupation du

domaine public sont en principe exigibles, depuis l'entrée en vigueur du Code général de la propriété des personnes publiques, c'est-à-dire depuis le 1^{er} juillet 2006, pour une année d'occupation et sont payables d'avance.

(1) G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », Petites affiches, 2 avril 2009, n°66, p.25.

(2) CE 17 nov. 1999, req. n°181886 et n°182622 ; également en ce sens : CE 28 mai 1976, req. n°88803 et CE 31 juillet 1992, req. n°69661.

(3) CE 28 mai 1976, req. n°88803 - CE 31 juill. 1992, req. n°69661 - CE 17 nov. 1999, n°181886 et req. n°182622.

(4) Article 8 de la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière civile, présentée par le sénateur Jean-Jacques Hyst et déposée sur le bureau du Sénat le 2 août 2007.

(5) G. Eckert et J.-P. Kovar, « La réforme du droit de la prescription : aspects de droit public », Petites affiches, 2 avril 2009, n°66, page 25.

(6) TC 8 févr. 1873, « Blanco ».

(7) CEDH 23 juin 2009, aff. n°36963/06, « Zouboulidis c/Grèce ».

(8) Notamment en ce sens P. Malaurie, « La réforme de la prescription », Defrénois n°18/08, p.2036

■ ■ ■ Par conséquent, en pratique, une occupation domaniale qui n'aurait pas fait l'objet de paiement pendant cinq ans pourrait donner lieu à l'émission d'un titre pour les cinq années d'occupation antérieures.

II. Prescription de l'action en recouvrement

La seconde prescription à laquelle les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent être vigilantes est la prescription de l'action en recouvrement, prévue par l'article L.1617-5, 3° du Code général des collectivités territoriales (CGCT), qui correspond au délai dont dispose le comptable public pour obtenir le recouvrement d'un titre de recettes.

La situation que l'on envisage ici est différente de celle envisagée précédemment dans la mesure où l'ordonnateur a bien émis le titre de recettes dans le délai prévu, mais le débiteur, après avoir reçu le titre, s'est abstenu de le payer et le comptable chargé du recouvrement s'abstient lui-même d'exercer les poursuites contre le débiteur.

En application de l'article L.1617-5, 3° du CGCT, le délai de la prescription de l'action

À NOTER

En l'absence, à ce jour, de jurisprudence sur cette question, il n'est pas certain que les nouvelles prescriptions du Code civil seront appliquées par le juge administratif.

en recouvrement est de quatre ans et court à compter « de la prise en charge du titre de recettes » par le comptable public, cette prise en charge se tra-

duisant par des écritures comptables symétriques dans la comptabilité de l'ordonnateur et dans celle du comptable public. Si le comptable public n'obtient pas le recouvrement du titre dans ce délai de quatre ans, la créance est prescrite et la personne publique ne peut, en principe, plus en obtenir le recouvrement.

Le délai de prescription de l'action en recouvrement peut être interrompu ou suspendu. Le délai est interrompu par tous les actes comportant reconnaissance de dette de la part des débiteurs (demande de délai de paiement, versement d'un acompte, etc.) et par tous les actes interruptifs de la prescription (notamment engagement de poursuites). L'interruption du délai de prescription a pour effet d'effacer le délai de prescription

acquis et de faire courir un nouveau délai de même durée que l'ancien.

Le cours de la prescription est, en revanche, suspendu quand le créancier est empêché d'agir, notamment si une instance sur le bien-fondé de la créance est pendante devant le juge ou en cas d'ouverture d'une procédure collective ou de surendettement. La suspension du délai de prescription signifie que le décompte du délai est temporairement suspendu, et qu'il

pourra reprendre, pour le délai qui reste à courir, une fois que l'effet de la cause suspensive de prescription aura pris fin.

III. Prescription quadriennale de la loi du 31 décembre 1968

La dernière prescription qui peut intéresser les personnes publiques est la prescription quadriennale prévue par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 qui est relative aux créances que peut détenir toute personne publique ou privée à l'encontre de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics dotés d'un comptable public. L'article 1^{er} de cette loi dispose : « Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public. »

Il résulte de cette disposition que la prescription quadriennale bénéficie à l'Etat, aux départements, aux communes et aux établissements publics dotés d'un comptable public lorsque ces personnes publiques sont débitrices de créanciers publics ou privés.

La jurisprudence administrative fait une interprétation extensive des personnes publiques pouvant bénéficier de cette prescription puisqu'elle a considéré que l'application de l'article 1^{er} de la loi de 1968 pouvait

être étendue aux régions, alors même que le texte ne vise expressément que l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics dotés d'un comptable public (9). On peut donc supposer que cette disposition pourrait bénéficier à l'ensemble des personnes publiques dotées d'un comptable public.

Toute personne publique créancière vis-à-vis d'une autre personne publique doit donc veiller à interrompre le cours de la prescription quadriennale prévue par l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 en émettant un titre exécutoire dans le délai de quatre ans à compter du premier jour de l'année suivant celle du fait générateur de la créance.

Pour que cette prescription soit opposable, il est important de rappeler que selon l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968, la personne publique doit l'invoquer « avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond ». S'agissant enfin de la combinaison de cette prescription avec les prescriptions d'assiette et de recouvrement citées supra, l'instruction codificatrice n° 05-050-M0 du 13 décembre 2005 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux précise qu'« un créancier public d'une personne publique doit se préoccuper, pour réclamer son dû, non seulement des délais de prescriptions applicables en matière de re-

À NOTER

Le cours de la prescription est suspendu quand le créancier est empêché d'agir, notamment si une instance sur le bien-fondé de la créance est pendante devant le juge ou en cas d'ouverture d'une procédure collective ou de surendettement.

cettes (prescription d'assiette/action en recouvrement du comptable), mais également de celui existant au profit de son débiteur en application de la loi du 31 décembre 1968.

Ainsi, si l'ordonnateur dispose, en droit, d'un délai su-

périeur à quatre ans pour émettre son titre, il est néanmoins tenu d'interrompre la prescription quadriennale de la loi; à défaut, son droit de réclamer le paiement de sa créance serait éteint, sauf pour son débiteur à le relever de cette prescription dans les conditions fixées à l'article 6 de la loi de 1968 ». ■

(9) Notamment la cour administrative d'appel de Douai le 26 mai 2005, req. n° 03DA00539.