

La prescription quadriennale des créances sur les communes et les EPCI

Propos introductifs

« En matière de prescription de créance où deux régimes juridiques coexistent, le régime applicable dépend de la nature, publique ou privé, de la créance. Le régime de droit public, consacré par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics prévoit une prescription quadriennale. » (cf. réponse ministérielle n° 24242 publiée au JO Sénat du 21 octobre 2021, page 5995 :

<https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210824242.html>).

Concrètement, l'article 1^{er} de ladite loi dispose que « 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. »

(<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000878035#:~:tex t=La%20prescription%20est%20suspendue%20%C3%A0.une%20dur%C 3%A9e%20de%20six%20mois.>).

Le législateur a donc institué un délai de quatre années pour permettre aux créanciers des administrations (et notamment des communes et EPCI) d'obtenir le paiement des sommes qu'ils revendiquent. Il s'agit d'un régime protecteur pour les personnes publiques qui leur évite de se voir confrontées à des demandes visant à couvrir des créances trop anciennes.

La haute juridiction administrative a d'ailleurs jugé que « les articles 1, 2 et 3 de la loi du 31 décembre 1968 (...) ont été édictés dans un but d'intérêt général, en vue notamment de garantir la sécurité juridique des collectivités publiques en fixant un terme aux actions, sans préjudice des droits qu'il est loisible aux créanciers de faire valoir dans les conditions et les délais fixés par ces textes. ». Dès lors, ces dispositions ne sauraient « être regardées comme portant atteinte au droit à un procès équitable, et notamment pas au principe de l'égalité des armes, énoncé par les stipulations du 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel n'est pas absolu et peut se prêter à des limitations notamment quant aux délais dans lesquels ces actions peuvent être engagées. » (CE, 5 décembre 2005, n° 278183 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008253195>).

La loi du 31 décembre 1968 fixe le cadre juridique applicable à la prescription des créances sur les personnes publiques. Outre les modalités d'interruption et de suspension, ce texte aborde également la faculté pour l'administration d'invoquer la prescription devant le juge de premier degré et avant tout jugement au fond, ainsi que la possibilité d'en relever le créancier.

--- --- ---

La prescription se définit comme l'écoulement d'un délai à l'expiration duquel une action judiciaire ne peut plus être exercée, ou bien une situation de droit ou de fait est acquise (Dictionnaire Larousse)

Le sujet de la prescription quadriennale des créances publiques soulève diverses interrogations. Pour y répondre, cette fiche abordera successivement les éléments caractéristiques de la créance (**Partie I**), le fait générateur de celle-ci, son point de départ et la computation du délai (**Partie II**), l'interruption et la suspension de la prescription (**Partie III**), la renonciation par les personnes publiques à la prescription (**Partie IV**) et la prescription invoquée dans les procédures judiciaires (**Partie V**).

A noter

Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas en matière de remboursement de dépôts et de consignations, ni aux intérêts des sommes déposées ou consignées (article 4 de la loi de 1968). Par ailleurs, les créances au paiement desquelles il a été fait opposition entre les mains d'un comptable public ne sont plus soumises à la prescription à partir de la date de l'opposition (article 5).

I. Les caractéristiques de la créance (définition et notion)

Une créance s'analyse comme le droit permettant à une personne (le créancier) d'exiger quelque chose d'une autre personne (le débiteur). C'est un terme souvent utilisé pour désigner la somme due.

(<https://www.service-public.fr/particuliers/glossaire/R12474>).

Ce droit qui résulte d'un rapport juridique liant les deux parties constitue un droit subjectif autorisant le créancier à revendiquer le paiement d'une somme auprès de son débiteur.

Le principe veut que pour pouvoir être recouvrées, les créances (publiques ou privées) doivent être certaines, liquides et exigibles (CAA Versailles, 16 décembre 2011, n° 09VE03814 :

https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX_T000025209601). Il s'agit d'une règle rappelée par la jurisprudence et posée, notamment, par l'article 1347-1 du code civil dans le cadre du mécanisme de compensation entre obligations : « *Sous réserve des dispositions prévues à la sous-section suivante, la compensation n'a lieu qu'entre deux obligations fongibles, certaines, liquides et exigibles.* ».

En pratique les trois caractéristiques précitées sont essentielles pour permettre au créancier d'actionner le mécanisme de la prescription.

Concernant le caractère certain de la créance, cela signifie que celle-ci peut être prouvée, qu'elle repose sur des considérations réelles et qu'elle n'est pas remise en cause par le débiteur. En guise d'illustration, en matière de fonction publique, il peut s'agir du service fait, lequel n'est pas contesté par l'administration d'emploi de l'agent concerné, mais qui n'a pas été rémunéré par celle-ci.

La nature liquide de la créance renvoie à la possibilité de déterminer son montant avec certitude. Une simple estimation n'est en principe pas recevable. Toutefois, la fourniture par le créancier d'éléments permettant de procéder à son calcul est susceptible de rendre la créance liquide, dès lors qu'il ne dispose pas des outils ou des modes de calcul pour la chiffrer précisément (voir aussi le cas dans lequel une expertise est requise pour déterminer le montant exact de la somme due).



Enfin, l'exigibilité de la créance correspond à la situation dans laquelle le délai habituel pour procéder au paiement de la somme due a été dépassé (dans les limites de la prescription). Autrement dit, le paiement de cette créance est arrivé à échéance.

II. Fait générateur, point de départ et computation du délai

A. Principe

L'article 1^{er} de la loi de 1968 prévoit que sont prescrites 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. Le délai de prescription (c'est-à-dire la période au cours de laquelle le créancier peut revendiquer le paiement d'une somme) commence donc à courir le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle qui a vu naître les droits.

S'agissant des créances publiques, relèvent de la prescription quadriennale « les créances contractuelles ou extra-contractuelles telles que les rémunérations d'un agent public pour le service accompli (traitements, pensions, heures supplémentaires, indemnité de résidence...), les créances nées d'un contrat avec l'administration (honoraires, travaux publics, sanction contractuelle...) ou la responsabilité d'une personne publique (décision administrative illégale préjudiciable, octroi tardif d'une autorisation...) ». – Voir réponse ministérielle n° 24242 précitée, lien en page 1, **propos introductifs**.

B. Illustrations

1. Approche calendaire

Dans le cas où des droits en matière de créance sur une personne publique sont nés le 15 février 2022, le point de départ de la prescription commencera à courir le 1^{er} janvier 2023 et cela pour une durée de 4 années. Il en irait de même pour une créance née le 20 décembre 2022. En pareilles situations, le délai de prescription arriverait à son terme le 31 décembre 2026.



Si l'application théorique de cette règle apparaît évidente de prime abord, il n'en demeure pas moins que la variété des situations est susceptible de conduire à des interprétations diverses. Ainsi, des conditions spécifiques rendent parfois sa mise en pratique délicate.

Il en est ainsi, notamment, en cas de préjudice durable (ou qui se renouvelle d'une année sur l'autre), chaque créance se rattachant ici à l'année de son propre fait générateur.

Dès lors, une ventilation des créances au regard de leur origine respective et/ou de leur date d'apparition est donc nécessaire : elles sont donc fractionnées année par année.

Aussi, en cas de blessures subies suite à un événement engageant la responsabilité de l'administration, une telle conjoncture fait courir le délai de prescription de quatre ans non pas à la date de la survenance de celui-ci, mais à la date de la consolidation des blessures.

2. Quelques exemples jurisprudentiels

Lorsqu'un litige oppose un agent public à son administration sur le montant des rémunérations auxquelles il a droit en application d'une réglementation, le fait générateur de la créance se trouve en principe dans les services accomplis par l'intéressé. Par conséquent, la prescription est acquise au début de la quatrième année suivant chacune de celles au titre desquelles ses services auraient dû être rémunérés.

Toutefois, il en va différemment si le préjudice allégué résulte non de l'application d'une réglementation mais d'une décision individuelle illégale. En pareil cas, le fait générateur de la créance doit alors être rattaché, non à l'exercice au cours duquel la décision a été prise, mais à celui au cours duquel elle a été régulièrement notifiée à son destinataire ou portée à la connaissance du tiers qui se prévaut de cette illégalité (voir CE, 13 février 2012, n° 332092 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX/T000025386890/> - voir également CE, 24 février 2021, n° 431475 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX/T000043183546/>).

En outre, dans l'hypothèse d'une décision réglementaire illégale, le délai de prescription court à compter de la publication de cette dernière :

« Lorsque la créance d'un agent porte sur la réparation du préjudice résultant de l'illégalité d'une disposition réglementaire qui a porté atteinte, par elle-même, aux droits qu'il avait acquis du fait des services accomplis jusqu'alors, son fait générateur doit être rattaché à l'année au cours de laquelle cette disposition a été régulièrement publiée, sans que l'agent ne puisse être regardé comme ignorant légitimement l'existence d'une telle créance jusqu'à ce qu'ait été révélée l'illégalité dont la disposition était entachée. » (CE, 21 octobre 2016, n° 390426 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX/T000033308571?init=true&page=1&query=390426+&searchField=ALL&tab_selection=all).

- C. A titre indicatif: durée dérogatoire et prolongée de la prescription en matière de responsabilité médicale

Conformément à l'article L. 1142-28 du code de la santé publique : « *Les actions tendant à mettre en cause la responsabilité des professionnels de santé ou des établissements de santé publics ou privés à l'occasion d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins se prescrivent par dix ans à compter de la consolidation du dommage* »

(https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072665/LEGISCTA000006185265/2002-03-05/?anchor=LEGIARTI000006686049#LEGIARTI000006686049).

C'est le cas par exemple des infections nosocomiales (voir la réponse ministérielle n° 3354 publiée au JOAN du 27 février 2018 page 1755 : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-3354QE.htm>).

III. Interruption et suspension de la prescription

En matière de prescription et de calcul de délai, l'interruption et la suspension provoquent des effets différents

(https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000019016655/#LEGISCTA000019017104). Alors que l'interruption efface le délai de prescription acquis et fait courir un nouveau délai de même durée que l'ancien (voir article 2231 du code civil), la suspension de la prescription en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru (article 2230 du même code).

A. L'interruption de la prescription

1. *Les différents cas d'interruption prévus par la loi*

En application de l'article 2 de la loi de 1968, la prescription est interrompue par :

- ✓ toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement ;

- ✓ tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ;



- ✓ toute communication écrite d'une administration intéressée, même si cette communication n'a pas été faite directement au créancier qui s'en prévaut, dès lors que cette communication a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance ;
- ✓ toute émission de moyen de règlement, même si ce règlement ne couvre qu'une partie de la créance ou si le créancier n'a pas été exactement désigné.

Un nouveau délai de quatre ans court à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu l'interruption. Toutefois, si l'interruption résulte d'un recours juridictionnel, le nouveau délai court à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle la décision est passée en force de chose jugée.



Important

Les demandes permettant d'obtenir l'interruption de la prescription doivent être claires et précises, porter sur la créance concernée et son fait générateur, exposer intelligiblement et précisément les motifs qui l'occasionnent et indiquer le résultat recherché.

2. Précisions jurisprudentielles

La prescription est interrompue à la date d'envoi de la demande et non à la date de sa réception par l'administration (CE, 5 octobre 2015, n° 384884 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000031274355/>).



Ainsi, il a déjà été jugé qu'en cas de nuisances sonores résultant de l'exploitation d'une salle des fêtes municipale sur un terrain jouxtant une maison d'habitation, la prescription quadriennale est interrompue par des réclamations écrites relatives à ces nuisances que les intéressés ont adressées à l'administration, ainsi que par des communications écrites en réponse effectuées au cours de cette période par les services concernés (CE, 3 février 2016, n° 381825 :

https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000031978219?init=true&page=1&query=381825&searchField=ALL&tab_selection=all).

Qu'en est-il si la demande visant à interrompre la prescription est adressée à un mauvais destinataire ?



Selon le juge administratif, lorsqu'une demande en reconnaissance de droits est introduite par l'envoi d'une réclamation préalable à une autorité administrative incompétente, les délais de prescription et de forclusion opposables aux personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée, et ce y compris les délais de réclamation et recours prévus par le livre des procédures fiscales, sont interrompus à la date de cette réclamation. Autrement dit, l'envoi de la demande à une autorité incompétente interrompt tout de même la prescription (CE, 15 novembre 2021, n° 454125 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000044339741>).

Le comptable public peut-il interrompre la prescription ?

La haute juridiction administrative a répondu à cette question par l'affirmative. En effet, le comptable public d'une personne morale soumise aux principes généraux de la comptabilité publique, dès lors qu'il est chargé du recouvrement d'une créance dont cette dernière est titulaire sur une personne publique bénéficiaire de la prescription prévue par la loi du 31 décembre 1968, a qualité pour effectuer tous actes interruptifs du cours de cette prescription. Est sans incidence à cet égard la circonstance que l'action en recouvrement du comptable public se trouverait, par ailleurs, soumise au délai de prescription prévu au 3° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales (CE, 21 septembre 2020, n° 430915 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000042353570?init=true&page=1&query=430915+&searchField=ALL&tab_selection=all).

B. Les cas de suspension de la prescription

En application de l'article 2.1 de la loi de 1968, la prescription est suspendue à compter du jour où, après la survenance d'un litige, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'accord écrit, à compter de la première réunion de médiation.

La suspension de la prescription ne peut excéder une durée de six mois.

Les délais de prescription courent à nouveau, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle soit l'une au moins des parties, soit le médiateur déclare que la médiation est terminée.

Il convient de noter que le présent article ne s'applique qu'aux médiations intervenant selon les modalités définies au chapitre III du titre Ier du livre II du code de justice administrative.

Prescription, empêchement et ignorance

A noter que selon l'article 3 de la loi de 1968, la prescription ne court ni contre le créancier qui ne peut agir, soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, ni contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance ou de la créance de celui qu'il représente légalement.

IV. Possibilité pour les personnes publiques de renoncer à la prescription au bénéfice du créancier

Selon la règle posée par la loi de 1968, les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription qui découle de la présente loi. Toutefois, par décision des autorités administratives compétentes, les créanciers de l'Etat peuvent être relevés en tout ou en partie de la prescription, à raison de circonstances particulières et notamment de la situation du créancier.

La même décision peut être prise en faveur des créanciers des départements, des communes et des établissements publics, par délibérations prises respectivement par les conseils départementaux, les conseils municipaux et les conseils ou organes chargés des établissements publics. Ces délibérations doivent être motivées et être approuvées par l'autorité compétente pour approuver le budget de la collectivité intéressée (article 6 de la loi de 1968).



Important

Dans une réponse ministérielle (n° 23352 publiée au JO du sénat du 20 octobre 2016, page 4598 : <https://www.senat.fr/questions/base/2016/qSEQ160923352.html>), les services du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt précisaient que : « Cette possibilité ne peut être qu'exceptionnelle, au risque, en cas de généralisation, de remettre en cause toute sécurité juridique et toute égalité des citoyens devant la loi. » - Voir également : <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180605857.html>

V. Prescription et procédure judiciaire

Selon l'article 7 de la loi de 1968, l'administration doit, pour pouvoir se prévaloir, à propos d'une créance litigieuse, de la prescription prévue par la présente loi, l'invoquer avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond.

Ainsi, si l'autorité administrative peut invoquer la prescription quadriennale jusqu'à la lecture du jugement se prononçant sur un litige relatif à une créance qu'un tiers détiendrait sur elle, dès lors que de telles conclusions parviennent après la clôture de l'instruction, les juges sont tenus, après les avoir visées, d'y statuer et, s'ils entendent y faire droit, de rouvrir l'instruction (CE, 21 mars 2011, commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, n° 339062 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000023762864?init=true&page=1&query=339062&searchField=ALL&tab_selection=all).

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 (voir CE, 12 février 2020, n° 432598 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000041569447?init=true&page=1&query=432598&searchField=ALL&tab_selection=all – CAA de Lyon, 25 février 2021, n° 20LY02294 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000043204496?init=true&page=1&query=20LY02294&searchField=ALL&tab_selection=all).

Précision

Lorsque, dans le cadre d'un litige indemnitare, l'administration oppose la prescription prévue par la loi de 1968, le créancier qui entend contester le bien-fondé de la prescription doit le faire devant le juge saisi de ce même litige ; il n'est donc pas recevable à demander au juge de l'excès de pouvoir l'annulation de la décision opposant la prescription quadriennale à la créance dont il se prévaut (CE, 15 novembre 2012, n° 355755 : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEX T000026636554?init=true&page=1&query=355755&searchField=ALL&tab_selection=all).

Sources : Légifrance (www.legifrance.gouv.fr) – loi du 31 décembre 1968 - code civil, code de la santé publique, code général des collectivités territoriales, code de justice administrative – arrêts des cours administratives d'appel et du conseil d'Etat ; Site Internet du Sénat, Journal officiel des questions – Questions des sénateurs (<https://www.senat.fr/quesdom.html>) ; Site Internet de l'Assemblée Nationale, Recherche avancée des questions (<https://questions.assemblee-nationale.fr/recherche/questions>) ; Site Internet www.service-public.fr (accueil, glossaire, créance) ; Lexis Nexis 360 collectivités - Fasc. 223-3 Prescription quadriennale, Litec le dirigeant territorial, MAJ 1^{er} mars 2022 – Fasc. 112 Prescription quadriennale, délai, interruption, suspensions, exemptions, par Alain Plantey, conseiller d'Etat et docteur en droit et Marie-Cécile Plantey, avocat à la cour, MAJ 1^{er} décembre 2014 (<https://www.lexis360collectivitesterritoriales.fr>) La vie communale et départementale – Revues n° 990, 1048, 1098, 1103, 1108, 1116, (<https://www.laviecommunale.fr>) ; www.larousse.fr, langue française, dictionnaire, prescription

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste