

Décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012

M. Boualem M.

(Suspension de la prescription des créances contre les personnes publiques)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 11 avril 2012 (décision n° 356115 du même jour) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Boualem M. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 qui définit les causes de suspension de la prescription des créances détenues contre une personne publique.

Dans sa décision n° 2012-256 QPC du 18 juin 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique

La disposition contestée est issue de 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.

Cette loi, qui instaure une prescription quadriennale pour les créances détenues contre les personnes publiques, a réformé le régime de l'ancienne déchéance quinquennale prévue par la loi du 29 janvier 1831 et qui, à l'origine, était justifiée par les particularités du système de comptabilité publique en vigueur.

La réforme mise en place par la loi du 31 décembre 1968 a notamment eu pour effet de créer des causes de suspension de la prescription quadriennale, lesquelles étaient absentes du régime antérieur. Cette nouveauté, introduite par l'article 3 de la loi précitée, n'a guère suscité de débats. Tout au plus a-t-il été souligné, au crédit de la loi nouvelle, que « *l'article 3 institue (...) des causes de suspension du délai de prescription lorsque le créancier ne peut agir soit par lui-même ou par l'intermédiaire de son représentant légal, soit pour une cause de force majeure, soit en raison de son ignorance légitime de sa créance* », afin

de régler le cas du mineur ou de « *l'incapable qui ne peut agir lui-même et pour lequel aucun représentant légal n'a été désigné* »¹.

Avant cette loi, en effet, aucune cause de suspension spécifique n'était prévue lorsque le mineur se trouvait sans représentant légal.

Cette disposition vient donc définir les causes de suspension ou de report de la prescription des créances publiques. Elle comporte cependant des différences importantes avec le régime de prescription extinctive organisé par le code civil.

B.- Portée

L'article premier de la loi précitée du 31 décembre 1968 prévoit, dans son premier alinéa, que « *Sont prescrites, au profit de l'État, 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* ». Le second alinéa précise en outre que « *Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public* ».

La prescription quadriennale a donc un champ d'application extrêmement large, puisqu'elle s'applique dès lors que le débiteur est une personne publique (disposant d'un comptable public) et ce quelle que soit la nature de la créance (contractuelle ou extracontractuelle) ou la qualité du créancier (personne morale publique ou privée, personne physique).

Le cours de cette prescription peut subir des modifications et, en particulier, faire l'objet d'une interruption ou d'une suspension. On sait que l'interruption fait courir un nouveau délai de prescription à compter de la survenance de l'événement considéré, tandis que la suspension arrête temporairement le cours de la prescription jusqu'à la disparition de la cause de suspension, ce qui permet de prendre en compte la durée précédemment écoulée.

– Les causes d'interruption sont mentionnées par l'article 2 de la loi, qui prévoit que : « *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*

¹ Assemblée nationale, I^{ve} législature, projet de loi n° 338 relatif à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les d'établissements publics.

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. »

– S'agissant des causes de suspension et, au-delà, de report du point de départ de la prescription quadriennale, elles sont mentionnées dans la disposition contestée, qui prévoit que *« 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. »*. En outre, l'alinéa premier de l'article 2-1 de la loi dispose : *« 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 »².*

Compte tenu de la brièveté de la prescription quadriennale, l'existence de ces causes d'interruption et de suspension revêt une importance déterminante. Elle permet, en pratique, de rallonger la durée de la prescription dont l'écoulement nuit évidemment au créancier, puisqu'elle conduit à l'extinction de son droit.

² Disposition insérée par l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

C.- Contexte

Le mécanisme introduit par le législateur en 1968 comporte une différence notable avec le régime du code civil. Ainsi, deux articles du code civil, tels qu'ils résultent de la réforme de la prescription introduite par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, envisagent ces questions. Ils figurent dans une section consacrée aux « *causes de report du point de départ ou de suspension de la prescription* ».

– Le premier, l'article 2234 du code civil, mettant en œuvre l'adage *contra non valentem agere non currit praescriptio*, dispose que « *La prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure* ».

– Le second, l'article 2235 du code civil, prévoit que « *(La prescription) ne court pas ou est suspendue contre les mineurs non émancipés et les majeurs en tutelle, sauf pour les actions en paiement ou en répétition des salaires, arrérages de rente, pensions alimentaires, loyers, fermages, charges locatives, intérêts des sommes prêtées et, généralement, les actions en paiement de tout ce qui est payable par années ou à des termes périodiques plus courts* ».

En application des dispositions du code civil, la prescription est donc suspendue à l'égard des mineurs non émancipés et des majeurs en tutelle, sous réserve des exceptions énumérées par la disposition. Plus précisément, dans le cas des mineurs, c'est le point de départ de la prescription qui est reporté au jour de la majorité ou de l'émancipation, puisque la prescription n'a jamais commencé à courir.

Cette dernière règle n'a pas d'équivalent dans la loi de 1968 où, à l'inverse, la prescription n'est pas automatiquement suspendue au profit des mineurs non émancipés ou des majeurs sous tutelle (ni d'ailleurs au profit des héritiers pour les créances qu'ils recueillent de leur ayant cause).

Concrètement, en ce qui concerne le mineur, dès lors qu'il existe un représentant légal, ce dernier est réputé pouvoir agir à la place du mineur, de sorte que la prescription des créances détenues sur l'administration suit normalement son cours.

Toutefois, le Conseil d'État a jugé, dans une affaire célèbre concernant des mineurs originaires de la Réunion qui demandaient réparation des préjudices subis en raison de leur admission au service de l'aide sociale à l'enfance de La Réunion et de leur placement en métropole, qu'ils ne pouvaient se voir opposer

la prescription quadriennale pendant leur minorité. Il a retenu « *qu'après avoir relevé que le rapport de l'inspection générale des affaires sociales d'octobre 2002 sur la situation d'enfants réunionnais placés en métropole dans les années 1960 et 1970 ne comportait aucune référence à la situation personnelle du requérant, la cour a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine en estimant que l'intéressé pouvait, dès la date de sa majorité à laquelle les mesures de placement ont pris fin, soit dès l'année 1974, percevoir la nature et la portée des dommages qu'il invoque et s'informer sur les circonstances dans lesquelles il avait été placé au sein du service de l'aide sociale à La Réunion* »³. Dans ces circonstances, sans nul doute particulières, la présence de représentants légaux n'a donc nullement fait échec à la suspension – ou au report – de la prescription. Toutefois, le cas d'espèce caractérise surtout la volonté du Conseil d'État de prendre en compte, comme l'expliquait le commissaire du Gouvernement dans ses conclusions, une « *imbrication du représentant légal et des personnes débitrices* » et le fait que l'inaction du représentant légal avait alors « *empêché le délai de commencer à courir jusqu'à ce que la tutelle légale cesse* ».

De ce point de vue, cette jurisprudence est à rapprocher de celle de la CEDH, qui dans un arrêt *Stagno c/ Belgique*, du 7 juillet 2009⁴, a jugé que si le législateur belge pouvait prévoir des règles de prescription propres au droit des assurances et n'ayant pas pour effet de suspendre la prescription pendant leur minorité, l'application de ces règles a, en l'espèce, empêché les requérantes, qui étaient mineures et se trouvaient en conflit d'intérêts avec leur mère, seule susceptible d'agir en justice pour elles, d'accéder à un tribunal.

Par conséquent, la règle de principe, qui fait l'objet de la présente QPC, est que la prescription quadriennale des créances publiques court contre les mineurs dès lors qu'ils sont légalement représentés (par leurs parents en principe, par leur tuteur lorsque la tutelle a été ouverte).

II. – Examen de constitutionnalité

A. – Grief

Selon le requérant, cette disposition portait atteinte au principe d'égalité en ne prévoyant pas que la prescription des créances détenues par un mineur non émancipé à l'encontre d'une personne publique est suspendue à raison de l'état de minorité, alors qu'une telle suspension constitue la règle, prévue par l'article 2235 du code civil, applicable en principe aux créances civiles.

³ CE, 11 juillet 2008, *M. Philippe A*, n° 306140-306149.

⁴ CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c/ Belgique* 2^e section, n° 1062/07.

Le grief visait ainsi, en substance, à contester une différence de règles entre droit civil et droit administratif.

Au cas présent, il faut en outre souligner que le litige est intervenu dans le contexte de la responsabilité médicale. Or, en la matière, la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a introduit dans le code de la santé publique un article L. 1142-28 qui dispose désormais : « *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.*

« *Ces actions ne sont pas soumises au délai mentionné à l'article 2232 du code civil* ».

Cet article a harmonisé les délais de prescription des créances nées de la responsabilité médicale : un délai de dix ans se substitue à la prescription quadriennale applicable aux relations médicales dans le secteur public et à l'ancien délai trentenaire de la prescription contractuelle civile applicable aux relations médicales dans le secteur privé.

Toutefois, la nouvelle règle de prescription entrée en vigueur le 6 mars 2002 n'est pas rétroactive : elle ne peut avoir pour effet de revenir sur des prescriptions acquises antérieurement, comme c'est le cas dans l'affaire à l'origine de la présente QPC.

Le Conseil constitutionnel a estimé que le grief développé par le requérant était infondé.

B. – Principe et mise en œuvre

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence, désormais bien établie, relative au principe d'égalité dont il résulte qu'« *aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* » ; *que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence*

de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (cons. 3)⁵.

Le Conseil d'État, par une décision du 15 novembre 2010, (*Consorts Collet et autres*, n° 342947) avait refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC contestant, sur le fondement de la méconnaissance du principe d'égalité, la différence de délai de prescription pour les créances des victimes d'accidents médicaux nées avant la réforme de 2002 selon que cet accident était intervenu dans un établissement public de santé ou dans un établissement de santé privé. Il avait alors considéré « *que la responsabilité encourue par les établissements publics de santé (de nature extracontractuelle) ne procède pas du même fondement que celle encourue par les établissements et professionnels de santé privés (de nature contractuelle)* » et que cette différence de situation pouvait permettre l'application d'un régime de prescription différent.

La Cour de cassation a également refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC portant sur l'article premier de la loi du 31 décembre 1968 en jugeant : « *que la question posée ne présente pas un caractère sérieux, dès lors que l'instauration d'un délai de prescription particulier, susceptible d'interruption et de suspension, qui n'a ni pour objet ni pour effet de priver le créancier de son droit de propriété, répond à l'objectif d'intérêt général d'apurement rapide des comptes publics et n'introduit aucune distinction injustifiée de nature à priver les justiciables de garanties égales* »⁶.

Après avoir rappelé les dispositions de la loi du 31 décembre 1968 et celles de l'article 2235 du code civil, le Conseil a jugé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* » (cons. 5). Le Conseil en a déduit « *qu'en instituant un régime particulier applicable aux créances contre certaines personnes publiques, le législateur pouvait prévoir des causes de suspension de la prescription différentes de celles applicables aux relations entre personnes privées ; qu'ainsi, la différence de traitement instaurée par le législateur entre les créanciers mineurs non émancipés soumis aux dispositions du code civil et ceux qui se prévalent d'une créance à l'encontre d'une personne publique visée par l'article premier de la loi précitée est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (cons. 5). Il a ainsi considéré que cette différence de traitement n'était pas contraire au principe d'égalité tel qu'il est garanti par la Constitution,

⁵ Décision n° 2011-216 QPC du 3 février 2012, *M. Franck S. (Désignation du représentant syndical au comité d'entreprise)*, cons. 3.

⁶ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, arrêt n° 743 du 16 mai 2012, n° 12-40.020.

puisqu'elle est justifiée par la différence de situation dans laquelle sont placés les créanciers d'une personne publique et ceux d'une personne privée.

Enfin, dans un dernier temps, le Conseil a envisagé les dispositions contestées au regard du droit à un recours effectif, qui est garanti par la Constitution sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et dont peuvent évidemment se prévaloir les mineurs concernés par l'application des dispositions contestées.

Or, de ce point de vue, le Conseil constitutionnel a retenu « *qu'il résulte des dispositions contestées qu'il appartient au représentant légal du mineur d'agir pour préserver les droits de ce dernier ; que ces dispositions réservent le cas où le représentant légal est lui-même dans l'impossibilité d'agir ainsi que les hypothèses dans lesquelles il ignore légitimement l'existence de la créance* ». Au regard de ces éléments, il a ainsi jugé que « *les dispositions contestées n'ont pas méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 6) puisque, précisément, le mineur dispose toujours de la faculté d'agir par l'intermédiaire de son représentant légal, sauf ignorance légitime ou force majeure justement prises en compte par le législateur dans les dispositions contestées.