

N° 430915

Communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 7 septembre 2020

Lecture du 21 septembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Il est des questions juridiques qui se posent dans des milliers de procédures, sur la base de textes anciens et dont on se demande pourquoi il a fallu attendre l'année 2020 pour que le Conseil d'Etat ait l'occasion de les trancher. La présente affaire vous permettra ainsi de décider si les opérations effectuées par le comptable public d'une collectivité territoriale dans le cadre du recouvrement d'une recette, telles que l'envoi d'un commandement de payer, interrompent la prescription quadriennale dont bénéficie la personne publique débitrice en application de la loi du 31 décembre 1968¹.

En vertu de plusieurs conventions conclues avec la communauté d'agglomération Chalon-Val-de-Bourgogne (dite « Le Grand Chalon »), le département de Saône-et-Loire contribuait à hauteur de la moitié des dépenses mandatées par la communauté pour la réalisation de travaux routiers, notamment l'achèvement de la rocade urbaine. Un litige est né du refus du département de s'acquitter d'une somme de 591 620,81 euros, correspondant à trois dépenses mandatées par la communauté d'agglomération en 2009. Après qu'un courrier en date du 5 février 2015 du président de la communauté d'agglomération au président du conseil départemental lui demandant de payer cette somme soit resté sans réponse, la communauté a saisi le tribunal administratif de Dijon d'une demande tendant à l'annulation de cette décision implicite de rejet et à ce qu'il soit enjoint au département de procéder au règlement. Le tribunal a donné gain de cause à la communauté d'agglomération, en considérant notamment que ces créances n'étaient pas prescrites dès lors que la prescription avait été interrompue par l'envoi de mises en demeure de paiement. A l'inverse, la cour administrative d'appel de Lyon, par l'arrêt attaqué du 21 mars 2019, a annulé ce jugement et rejeté la demande de la

¹ Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

communauté, au motif que le comptable public n'était pas qualifié pour interrompre la prescription, cette prérogative n'appartenant qu'à l'ordonnateur.

Notons au préalable que le litige pouvait être porté devant la juridiction administrative, à un double titre : si en vertu de la jurisprudence *Préfet de l'Eure* (CE, 30 mai 1913, Rec. p. 583), une collectivité publique est irrecevable à demander au juge administratif de prononcer une mesure qu'elle a le pouvoir de prendre, telle que le recouvrement d'une créance par l'émission d'un titre exécutoire, il est fait exception pour les litiges opposant deux personnes publiques (CE, 11 mai 2009, *Ville de Toulouse*, n° 296919, Rec. ; 31 mai 2010, *Société communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier*, n° 329483, Rec.) et les créances nées de l'exécution d'un contrat (CE, 26 décembre 1924, *Ville de Paris c/ Chemin de fer métropolitain*, Rec. p. 1065 ; 24 février 2016, *Département de l'Eure*, n° 395194, Rec.).

La communauté d'agglomération soutient que la cour a insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit en jugeant que le comptable public d'une collectivité publique ne pouvait interrompre la prescription à l'encontre de la personne publique débitrice. Le moyen d'insuffisance de motivation ne vous arrêtera pas car le raisonnement de la cour est clair. Il repose sur la distinction des fonctions d'ordonnateur et de comptable et notamment sur les dispositions de l'article 20 du décret du 29 décembre 1962² portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) alors applicable, reprises à l'article 9 du décret du 7 novembre 2012³ relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), selon lesquelles « *les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles* ». Reste le moyen d'erreur de droit. Vous n'avez jamais tranché cette question et la position des juges du fond n'est pas unanime : la cour administrative d'appel de Bordeaux considère au contraire que le comptable public a qualité pour interrompre la prescription quadriennale (5 décembre 2016, *Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche c/ Région Occitanie*, n° 14BX02741).

La solution de la cour de Lyon a pour elle l'élégance de la symétrie. Deux textes législatifs régissent en effet la prescription dans le cadre d'un tel litige pécuniaire entre deux personnes publiques. D'une part, la loi du 31 décembre 1968, dont l'article 1^{er} dispose que « *sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, (...) 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* » et dont l'article 2 prévoit parmi les causes d'interruption de la prescription « *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 (...)* ». D'autre part, l'article L. 1617-5-3° du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit que « *l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes* » et que ce délai « est

² Décret n° 62-1587.

³ Décret n° 2012-1246.

interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription ». La loi du 31 décembre 1968 régit la prescription de la créance, ou prescription d'assiette, et l'article L. 1617-5 du CGCT, la prescription de recouvrement. Selon le raisonnement suivi par l'arrêt attaqué, il n'incomberait qu'à l'ordonnateur d'interrompre la prescription d'assiette tandis qu'il appartiendrait au comptable public de veiller uniquement à la non-prescription de l'action en recouvrement.

Ce raisonnement se heurte cependant à la lettre de la loi du 31 décembre 1968 et contrairement aux apparences, il n'est pas cohérent avec la répartition des responsabilités entre l'ordonnateur et le comptable.

L'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 prévoit en effet que « *toute demande de paiement* » ou plus largement toute demande ou réclamation ayant trait au paiement interrompt la prescription. Il serait pour le moins contre-intuitif de considérer qu'une mise en demeure de payer n'est pas une demande de paiement au sens de cet article. On peut s'interroger davantage sur la question de savoir si la demande présentée par un comptable public émane du créancier, c'est-à-dire de la collectivité territoriale. N'interrompt pas la prescription une demande formulée par un tiers non mandaté par un créancier, par exemple le père qui n'a pas été mandaté par son fils (CE, 27 juillet 1984, *M. M-A...*, n° 35881, Inédit) ou par une association de fonctionnaires non mandatée par l'un de ses adhérents (CE, 7 mai 2008, *M. P...*, n° 292954, Tab.). Le comptable public n'est pas un agent de la collectivité territoriale et peut donc être considéré comme un tiers à son égard, mais il est investi par les dispositions législatives et réglementaires d'une mission très large de recouvrement des recettes de la collectivité. Selon l'article L. 1617-1 du CGCT, il est le comptable « *de la commune, du département ou de la région* », nommé en cette qualité par le ministre chargé du budget après information du chef de l'exécutif local. L'article L. 2343-1 dispose que « *le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues (...)* ». De même, l'article 18 du décret GBCP, applicable à toutes les personnes publiques, dispose que « *le comptable public est seul chargé (...) 5° Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire* ». Les fautes commises par le comptable public dans le recouvrement des recettes autres que les impositions engagent la responsabilité de la collectivité et non celle de l'Etat, le comptable agissant « *au nom et pour le compte* » de la collectivité (CE, 10 octobre 2014, *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat c/ Commune de Cavalaire-sur-Mer*, n° 356722, Rec.).

Il ne doit pas y avoir de confusion avec la question de savoir qui a qualité pour opposer la prescription quadriennale. Vous jugez que seul l'ordonnateur de la personne publique est compétent pour ce faire et n'avez étendu cette prérogative à d'autres personnes, telles qu'un adjoint au maire (CE, 26 octobre 1983, *N...*, n° 24320, Rec.), un directeur d'administration centrale (CE, Sect., 10 octobre 1997, *Ministre du budget c/ Mme X...*, n° 153168, Rec.) ou l'avocat de la personne publique (CE, Sect., 5 décembre 2014, *Commune de Scionzier*, n° 359769, Rec.) qu'en tant qu'ils avaient reçu une délégation de l'autorité compétente. Mais

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dans le cadre de la loi du 31 décembre 1968, le débiteur est toujours une personne publique, ce qui justifie la focalisation sur l'ordonnateur ; à l'inverse, en règle générale, le créancier n'est pas une personne publique, même s'il peut l'être dans le cas d'un litige entre deux personnes publiques, et la distinction entre ordonnateur et comptable n'a donc pas de sens dans la grande majorité des situations. Seul importe que l'émetteur de la demande de paiement ait qualité pour représenter le créancier.

Le raisonnement de la cour nous paraît également reposer sur une compréhension erronée de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Bien sûr, le comptable ne doit pas accomplir les opérations qui incombent à l'ordonnateur, mais cela n'exclut pas que les opérations qu'il effectue en tant que comptable aient un effet sur la prescription de la créance qui intéresse l'ordonnateur. La perception des recettes publiques comporte deux phases successives : la phase administrative, qui incombe à l'ordonnateur et qui comprend la constatation des droits, la liquidation de la recette et l'émission de l'ordre de recouvrement (article 11 du décret GBCP) ; la phase comptable, qui incombe au comptable public et qui consiste dans le recouvrement amiable ou forcé de la créance (article 18-5°). Le moment charnière est l'émission par l'ordonnateur de l'ordre de recouvrer, qui clôt la phase administrative et ouvre la phase comptable, en permettant au comptable public de poursuivre si besoin l'exécution forcée de la créance (article 28). Selon la terminologie du décret GBCP, le comptable public assume la « *prise en charge* » de l'ordre de recouvrer qui lui est remis par l'ordonnateur (article 18-4°) : c'est désormais à lui d'opérer, comme dans une course de relais où le témoin est transmis par le coureur à son coéquipier. Il n'y a pas de recouvrement entre les deux phases et l'un des principaux inconvénients de la solution de la cour est qu'elle impose à l'ordonnateur de continuer à suivre la créance après l'émission de l'ordre de recouvrement, afin de veiller à l'absence d'extinction de la prescription. Pour reprendre l'image du relais, le comptable devrait rapporter périodiquement le témoin à l'ordonnateur...

La jurisprudence de la Cour des comptes confirme pleinement cette compréhension large de la responsabilité des comptables publics lorsque le débiteur est une personne publique entrant dans le champ de la loi du 31 décembre 1968. Le juge financier considère que l'envoi par le comptable public de relances amiables ou de mises en demeure interrompt la prescription quadriennale (Cour des comptes, 25 juillet 2019, *Université de Lille 1 - Exercices 2011 à 2016*, n° S-2019-1902, §47). Il juge de manière constante que le manque de diligences en vue du recouvrement engage la responsabilité personnelle du comptable public en ce qu'il a empêché d'interrompre la prescription (cf. notamment Cour des comptes, 13 novembre 2007, *Université de Paris X – Exercices 2000 à 2003*, n° 50432, p. 5 ; 8 décembre 2008, *TPG de l'Oise – Exercices 2000 à 2004*, n° 53187, p. 3). Selon ses termes, « *s'agissant d'une créance sur un débiteur public, le comptable ne peut, de par l'insaisissabilité des biens de ce débiteur, exercer des poursuites* », mais il n'est « *pas pour autant dispensé d'agir et [il] lui appartient de faire des diligences adéquates, complètes et rapides pour parvenir au recouvrement de la créance qu'il a prise en charge et, à tout le moins, de veiller à l'interruption de la prescription* » (cf. Cour des comptes, 14 octobre 2008, *TPG des Alpes-Maritimes – Exercices 2001 à 2003*, n° 52430, p. 3).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La solution que nous vous proposons conduit à ce qu'un même acte du comptable, tel qu'un commandement de payer, interrompe à la fois la prescription de la créance en application de la loi du 31 décembre 1968 et la prescription de l'action en recouvrement en application de l'article L. 1617-5 du CGCT. Nous n'y voyons pas de grands inconvénients. Nous nous sommes cependant interrogés sur la cohérence entre une telle solution et certaines de vos jurisprudences qui semblent reposer davantage sur une notion « d'étanchéité » entre les prescriptions d'assiette et de recouvrement, pour reprendre la formule employée par Rémi Decout-Paolini (cf. ses conclusions sur la décision *T...* citée ci-dessous) :

- En matière fiscale, vous jugez classiquement que la notification de l'avis de mise en recouvrement interrompt la prescription d'assiette et ouvre le délai de l'action en recouvrement (CE, 19 décembre 2008, *Me M...*, n° 284064, Tab.) ;
- S'agissant de la redevance d'archéologie préventive, vous avez veillé à distinguer la prescription de la redevance, délai durant lequel l'ordonnateur peut émettre un titre exécutoire, de la prescription de l'action en recouvrement, délai durant lequel le comptable peut procéder au recouvrement (CE, 16 novembre 2016, *INRAP c/ SNC Altarea Les Tanneurs*, n° 383687, Tab.) ;
- Enfin, s'agissant de la répétition de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), vous avez non seulement énoncé une distinction analogue mais aussi affirmé que « *l'ouverture du délai de quatre ans de l'action des comptables publics pour le recouvrement de la créance n'a pas pour effet de proroger le délai de l'action intentée par le président du conseil général (...) pour le remboursement des sommes indûment versées* » (CE, 5 octobre 2018, *M. T...*, n° 409136, Tab.).

Nous ne voyons aucune difficulté avec les jurisprudences *M...* et *INRAP*, qui se bornent à énoncer une distinction entre les délais de prescription d'assiette et de recouvrement et ne se prononcent pas, en tout état de cause, sur l'interruption de la prescription d'assiette par les opérations de recouvrement, question qui nous occupe ici. La décision *T...* soulève davantage d'interrogations. Elle se fonde cependant sur un texte spécial, l'article L. 232-25 du code de l'action sociale et des familles, qui instaure une prescription biennale pour la répétition des indus d'APA et est muet sur les causes d'interruption de la prescription. Vous faites ici application de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968, qui définit ces causes d'interruption et y range de manière explicite les demandes tendant au paiement de la créance. Ceci justifie que vous adoptiez une solution différente, sans que cela ne remette nécessairement en cause la jurisprudence *T...* en matière d'APA et sans doute plus largement d'action sociale⁴.

Ajoutons enfin que la reconnaissance du caractère interruptif de la prescription de la créance pour un acte de recouvrement est loin d'être sans précédent. Dans le cadre de la prescription quinquennale prévue par le code civil, applicable sauf texte spécifique aux créances des personnes publiques sur les personnes privées (CE, 31 mars 2017, *Mme D... et Mme H...*, n° 405797, Rec.), tout acte d'exécution forcée est interrupteur de la prescription (article 2244 du code civil). Le droit civil connaît pourtant lui aussi la distinction entre prescription de la

⁴ Des prescriptions analogues étant prévues par le code de l'action sociale et des familles pour d'autres prestations.

créance, régie par les règles issues de la loi du 17 juin 2008, et prescription de l'action en recouvrement, dont le délai est de dix ans pour certains titres exécutoires, notamment pour l'exécution des décisions juridictionnelles (article L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution)⁵.

Vous accueillerez donc le moyen d'erreur de droit, ce qui conduit à l'annulation totale de l'arrêt. Il n'y a donc pas lieu de statuer sur le pourvoi incident par lequel le département avait entendu contester le raisonnement de la cour sur le point de départ de la prescription, pourvoi qui était en tout état de cause irrecevable car l'intérêt à se pourvoir en cassation ne s'examine qu'au regard du dispositif et non des motifs d'un arrêt. Ce débat, de même que celui sur le bien-fondé de la créance, pourra reprendre devant la cour, à laquelle vous renverrez l'affaire.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- à ce qu'il n'y ait pas lieu de statuer sur le pourvoi incident du département ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Lyon ;
- à ce qu'il soit mis à la charge du département le versement à la communauté d'agglomération d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁵ Il en va également ainsi des accords auxquels les juridictions ont donné force exécutoire, des actes et jugements étrangers et des sentences arbitrales déclarés exécutoires et des procès-verbaux de conciliation signés par le juge et les parties. En revanche, pour les autres titres exécutoires, la prescription de l'action en recouvrement se confond avec celle de la créance qu'ils constatent.