

Pour un droit de la prescription moderne et cohérent

Commission des lois du Sénat

Rapport d'information

de MM. Jean-Jacques Hyst, président, sénateur de la Seine-et-Marne (U.M.P.),
Hugues Portelli, sénateur du Val-d'Oise (U.M.P.)
et Richard Yung, sénateur des Français établis hors de France (Soc.)

sur le régime des prescriptions civiles et pénales

A l'instar d'autres systèmes juridiques, le droit français attribue au temps certains effets. Son écoulement prolongé peut ainsi conduire :

- soit à l'extinction d'une action appartenant jusqu'alors à une personne juridique (*prescription extinctive* ou *libératoire*) -cet effet étant connu tant en matière pénale qu'en matière civile ;

- soit à l'acquisition d'un bien ou d'un droit par la personne qui le détient sans pour autant en avoir la propriété (*prescription acquisitive* ou *usucapion*) -seule la matière civile connaissant cette institution.

➤ **Le caractère foisonnant et le manque de cohérence des règles de prescription actuelles donnent un sentiment d'imprévisibilité et parfois d'arbitraire**

Au fil des années, les règles régissant ces différentes formes de prescription, qu'il s'agisse de leur durée, de leur point de départ, de leurs causes d'interruption ou de suspension, se sont diversifiées à un point tel que leur manque de lisibilité et de cohérence est aujourd'hui unanimement dénoncé et alimente les contentieux. Jusqu'à présent, le législateur est intervenu pour régler au cas par cas, sans réelle vision d'ensemble, les difficultés qui se présentaient à l'occasion de telle ou telle réforme. D'où un sentiment d'imprévisibilité et parfois d'arbitraire dans l'application de la règle de prescription alors qu'elle était faite pour garantir la sécurité juridique.

- La perte des repères en matière pénale

En matière pénale, la durée de la prescription de l'action publique -exercée par le ministère public contre l'auteur d'un acte punissable- se déduit en principe de la nature de l'infraction commise : elle est d'un an pour les contraventions, de trois ans pour les délits et de dix ans pour les crimes.

Cet état du droit s'est fortement complexifié au fil des multiples allongements des délais de prescription. Ainsi, certains délits d'infractions sexuelles se prescrivent désormais par dix ans -comme les crimes de droit commun-, tandis que d'autres délits -notamment en matière de stupéfiants- se prescrivent par vingt ans. Les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles ; certains crimes -tels les viols sur mineurs- se prescrivent par vingt ans ; d'autres, à l'instar des actes de terrorisme, connaissent une prescription de trente ans.

Un nombre croissant de délais dérogatoires en matière de prescription de l'action publique

	Délais de principe	Exemples de délais dérogatoires
Délits	3 ans	3 mois : infraction de presse 10 ans : agression sexuelle 20 ans : agression sexuelle aggravée ; détention, offre, cession illicites de stupéfiants
Crimes	10 ans	20 ans : viol commis sur mineurs 30 ans : acte de terrorisme Imprescriptibilité : crime contre l'humanité

En outre, si les délais de prescription de l'action publique répondent en principe à la gravité des peines encourues, les exceptions se sont multipliées. A titre d'exemple, les violences aggravées ayant entraîné une incapacité temporaire supérieure à huit jours, passibles d'une peine de cinq ans d'emprisonnement, se voient appliquer une prescription de vingt ans ; à l'inverse, certaines agressions sexuelles autres que le viol, pourtant punies de sept ans d'emprisonnement, se prescrivent seulement par dix ans.

Le sentiment d'arbitraire que peuvent faire naître les règles de prescription en matière pénale résulte également des possibilités, reconnues par la jurisprudence, de report du point de départ des délais de prescription à l'égard de délits « occultes » ou « dissimulés » sans que la détermination des infractions répondant à ces qualifications prétoriennes puisse être dégagée avec une réelle certitude.

- Le maquis de la prescription extinctive en matière civile

Sous réserve d'hypothèses très circonscrites donnant lieu à imprescriptibilité (biens du domaine public ou droit moral de l'auteur d'une œuvre littéraire ou artistique, par exemple), la matière civile connaît un délai de droit commun de trente ans, tant pour la prescription acquisitive que pour la prescription extinctive. Pour autant, cette durée ne constitue qu'un plafond et s'applique en l'absence de dispositions législatives spéciales prévoyant des délais plus brefs.

De fait, selon un recensement établi par la Cour de cassation en 2004, on dénombrerait aujourd'hui plus de deux cent cinquante délais de prescription différents dont la durée varie de trente ans à un mois.

Certains champs de l'activité juridique connaissent d'ailleurs, de manière généralisée, des délais relativement courts, eux-mêmes extrêmement divers. Les obligations entre commerçants se prescrivent ainsi, à titre général, par dix ans mais la plupart des règles concernant les effets de commerce (chèque, lettre de change...) prévoient des prescriptions de trois ans ou un an.

Des délais de prescription extinctive pléthoriques en matière civile	
Durées	Exemples d'actions
30 ans	Actions en nullité absolue
	Responsabilité contractuelle de droit commun
20 ans	Responsabilité extracontractuelle en cas de tortures , d'actes de barbarie , de violences ou d'agressions sexuelles commises contre un mineur
10 ans	Responsabilité extracontractuelle de droit commun
	Actions civiles entre commerçants
	Actions relatives à la filiation
5 ans	Actions en nullité relative
	Actions en paiement de créances périodiques (salaires, loyers, intérêts de sommes prêtées...)
4 ans	Actions relatives aux créances sur l'Etat et les personnes morales de droit public
3 ans	Actions en responsabilité ou en nullité prévues en matière de sociétés commerciales
2 ans	Actions en paiement des médecins, chirurgiens, chirurgiens-dentistes , sages-femmes et pharmaciens, pour leurs visites, opérations et médicaments
	Actions en paiement des marchands pour les ventes de marchandises à des particuliers
	Actions nées d'un contrat d'assurance lorsque le souscripteur est le bénéficiaire
1 an	Action en nullité des actes de disposition par un époux des droits assurant le logement de la famille
	Action du porteur de chèque contre le tiré
6 mois	Actions des endosseurs de lettre de change les uns contre les autres et contre le tireur
3 mois	Action en réparation du dommage causé par diffamation ou injure par voie de presse
2 mois	Action en contestation par les copropriétaires absents ou opposants des décisions de l'assemblée générale du syndicat de copropriété

Compte tenu de la variété des situations juridiques, un délai de prescription unique en matière civile n'est pas envisageable. Certaines règles actuelles sont toutefois pour le moins paradoxales : si l'action en responsabilité contractuelle est soumise en principe au délai trentenaire de droit commun, l'action en responsabilité extracontractuelle connaît un délai de prescription de dix ans ; du fait de cette distinction, le passager d'un autobus blessé à la suite d'une collision entre cet autobus et un autre véhicule dispose de dix ans pour agir contre le conducteur de ce véhicule et de trente ans pour agir contre son transporteur afin d'être indemnisé d'un même préjudice...

Les modes de computation des délais apparaissent également problématiques, en particulier au regard de leur point de départ fluctuant. Par ailleurs, certains délais -qualifiés de délais préfix ou de délais de forclusion- ne supportent en principe, à l'inverse des autres délais, ni suspension, ni interruption et peuvent être relevés d'office par le juge. Néanmoins, le caractère préfix d'un délai n'est souvent établi avec certitude qu'après que le juge a statué, et tous les délais préfix ou de forclusion ne sont pas soumis à un régime juridique uniforme...

➤ *Les règles de prescription du droit français sont inadaptées à l'évolution de la société et à l'environnement juridique actuel*

Inutilement complexes, les règles de prescription apparaissent également largement décalées par rapport à l'évolution de la société et à l'environnement juridique.

- Des délais de prescription de l'action publique contestés et décalés par rapport aux délais retenus à l'étranger

Dans une société où le devoir de mémoire et la vertu « restauratrice » du procès pénal sont de plus en plus mis en avant, le droit à l'oubli qu'illustre la prescription est, dans son principe, fortement mis en question tant par les justiciables que par les juges eux-mêmes. L'allongement ponctuel du délai de prescription de l'action publique à l'égard de certaines infractions jugées particulièrement graves témoigne de la volonté de poursuivre inexorablement leurs auteurs, avec l'aide des progrès de la police scientifique.

Or, à cet égard, le droit français se caractérise par la brièveté des délais de prescription de l'action publique au regard de ceux retenus par les systèmes juridiques voisins, souvent fixés en fonction de la durée de la peine applicable.

Dans leur grande majorité, les Etats membres de l'Union européenne prévoient la prescription de l'action publique, mais celle-ci connaît une tendance à l'allongement. Ainsi, en Espagne, le nouveau code pénal de 1995 a porté de quinze à vingt ans le délai de prescription pour les infractions passibles de quinze ans d'emprisonnement ; en 2003, une nouvelle réforme a fait passer de cinq à dix ans le délai de prescription pour les délits punissables d'une peine de prison comprise entre cinq et dix ans.

- Une prescription civile source d'insécurité juridique et plus longue que celle retenue par nos partenaires européens

En matière civile, si les règles relatives à la prescription acquisitive ne donnent pas lieu à des critiques fortes, il n'en va pas de même de la prescription extinctive. Le délai de droit commun de trente ans se révèle inadapté à une société marquée par des modifications multiples des relations juridiques, intervenant à un rythme sans cesse plus soutenu. Or la sécurité des transactions juridiques s'accommode mal d'une prescription particulièrement longue et désormais d'autant moins nécessaire que les acteurs juridiques ont un accès plus aisé qu'auparavant aux informations indispensables pour exercer leurs droits.

En outre, le coût, pour les acteurs juridiques, d'une prescription longue doit être mis en exergue. Le choix d'un délai de prescription a en effet de fortes incidences en matière de conservation des preuves, alors même que cette conservation est aujourd'hui particulièrement encadrée.

Au surplus, les règles de prescription actuelles présentent un décalage de plus en plus marqué avec celles prévues par nombre d'Etats européens, qui retiennent des durées de prescription de droit commun plus courtes. L'Italie, la Suisse, la Suède et la Finlande connaissent un délai de droit commun de dix ans, tandis que ce délai est de six ans au Royaume-Uni et de trois ans en Allemagne. Plusieurs Etats ont même institué un « délai-butoir », non susceptible d'interruption ou de suspension, au terme duquel le droit du créancier est définitivement éteint.

➤ **17 recommandations pour un droit de la prescription moderne et cohérent**

A la suite de la trentaine d'auditions qu'elle a conduites et sur la base des projets de réforme déjà rendus publics -en particulier, pour la prescription civile, celui émanant du groupe de travail sur la réforme du droit des obligations et du droit de la prescription présidé par le professeur Pierre Catala- la mission d'information formule plusieurs recommandations tendant à **moderniser les règles** de prescription actuelles **afin de leur rendre leur cohérence**.

→ **en matière pénale**

1 - Conserver le caractère exceptionnel de l'imprescriptibilité en droit français, réservée aux crimes contre l'humanité ;

2 - Veiller à la cohérence du droit de la prescription, en évitant des réformes partielles ;

3 - Préserver le lien entre la gravité de l'infraction et la durée du délai de la prescription de l'action publique afin de garantir la lisibilité de la hiérarchie des valeurs protégées par le code pénal, en évitant de créer de nouveaux régimes dérogoatoires ;

4 - Allonger les délais de prescription de l'action publique applicables aux délits et aux crimes, en fixant ces délais à **cinq ans en matière délictuelle** et à **quinze ans en matière criminelle** ;

5 - Consacrer dans la loi la jurisprudence de la Cour de cassation **tendant, pour les infractions occultes ou dissimulées, à repousser le point de départ du délai de prescription au jour où l'infraction est révélée**, et étendre cette solution à **d'autres infractions** occultes ou dissimulées dans d'autres domaines du droit pénal et, en particulier, la **matière criminelle** ;

6 - Établir, pour les infractions occultes ou dissimulées, à compter de la commission de l'infraction, **un délai butoir de dix ans en matière délictuelle et de trente ans en matière criminelle**, soumis aux mêmes conditions d'interruption et de suspension que les délais de prescription ;

7 - Fixer l'acquisition de la prescription au 31 décembre de l'année au cours de laquelle expirent les délais de prescription.

→ **en matière civile**

8 - Abaisser de trente ans à cinq ans le délai de droit commun de la prescription extinctive ;

9 - Maintenir en principe les délais de prescription extinctive actuellement inférieurs à cinq ans, sous réserve d'un examen au cas par cas de leur pertinence ;

10 - Étendre le délai de cinq ans aux prescriptions extinctives d'une durée plus longue, notamment aux obligations entre commerçants ou entre commerçants et non commerçants, **sous réserve d'un examen au cas par cas de leur pertinence** ;

11 - Maintenir à trente ans le délai de droit commun de la prescription acquisitive en matière immobilière et fixer une **durée abrégée unique de dix ans en cas de bonne foi et de juste titre du possesseur**, quel que soit le lieu de résidence du propriétaire ;

12 - Faire de la négociation de bonne foi entre les parties une cause de suspension de la prescription extinctive, y compris en cas de recours à la médiation ;

13 - Transformer la citation en justice en une cause de suspension de la prescription et conférer également un effet suspensif à la désignation d'un expert en référé ;

14 - Supprimer les interversions de prescription ;

15 - Prévoir que la durée de la prescription extinctive peut être abrégée ou allongée par voie contractuelle, dans la limite d'un plancher d'un an et d'un plafond de dix ans, **sauf en droit des assurances et en droit de la consommation** ;

16 - Poser le principe de la soumission des délais dits de forclusion ou préfix au même régime que les délais dits de prescription, tout en conservant au cas par cas des règles spécifiques ;

17 - Consacrer les solutions jurisprudentielles en matière de droit transitoire.