

N° 359769

Commune de Scionzier

Section

Séance du 21 novembre 2014

Lecture du 5 décembre 2014

## CONCLUSIONS

### M. Alexandre LALLET, rapporteur public

La présente affaire nous emmène en Haute-Savoie. Il ne s'agira pas, cette fois, de s'adonner aux joies du ski et des boîtes de nuit, mais de goûter aux austères délices de la prescription quadriennale.

La commune de Scionzier a préempté en 2002 une vaste parcelle mise en vente par la SCI Les Rosiers. 5 ans plus tard, la SCI et son actionnaire unique, M. A..., ont demandé l'annulation de cette décision et le versement d'une indemnité en réparation des préjudices subis. Le tribunal administratif a fait droit à la quasi-totalité des demandes. En appel, la cour de Lyon a annulé le jugement en tant qu'il accordait une indemnité à M. A..., mais rejeté le surplus des conclusions de la commune dans un article 4 de son arrêt contre lequel celle-ci se pourvoit en cassation.

Ce pourvoi est fondé. Le rapporteur public s'est borné à indiquer aux parties qu'il conclurait au rejet de l'appel incident de M. A... et de la SCI et à « l'annulation partielle » du jugement du tribunal. A l'évidence, cette seule mention était insuffisante. L'infirmité envisagée pouvait tout aussi bien porter sur le contentieux d'excès de pouvoir que sur le contentieux indemnitaire, et, au sein de ce dernier, sur la demande formulée par la SCI ou par son actionnaire. Au demeurant, notre homologue aurait dû préciser le sort qu'il entendait réserver à la demande de première instance correspondant à la partie annulée du jugement<sup>1</sup>.

Réglant l'affaire au fond, vous rejetterez l'appel de la commune dans le contentieux d'excès de pouvoir. La requête de première instance était recevable<sup>2</sup> et la décision de préemption est bien illégale faute d'avoir été transmise au préfet dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner (CE, 15 mai 2002, Ville de Paris c/ Association culturelle des témoins de Jéhovah de Paris, n° 230015, au Rec.).

---

<sup>1</sup> L'office du juge d'appel, juge du litige, ne consiste pas seulement à annuler les jugements de première instance, sauf rares exceptions, comme la censure de l'*ultra petita*.

<sup>2</sup> Le tribunal a relevé que la SCI avait intérêt à demander l'annulation de la décision de préemption, ce qui rendait sa requête recevable. Il n'avait donc pas à se prononcer expressément sur l'intérêt pour agir de M. A... En outre, ni la décision de préemption, ni le courrier de notification ne comportait la mention des voies et délais de recours. La requête de la SCI ne pouvait donc être tardive. La théorie de la connaissance acquise invoquée par la commune ne permet pas de s'affranchir de l'exigence de la mention des voies et délais de recours (CE, Sect., 13 mars 1998, Mme M..., n° 120079, p. 80).

S'agissant du contentieux indemnitaire<sup>3</sup>, le tribunal, qui n'a en rien statué *ultra petita*, a indemnisé la SCI à hauteur de près de 61 000 €, correspondant à la différence entre le prix auquel elle s'apprêtait à vendre le bien à l'acquéreur évincé, et le prix auquel il a été préempté<sup>4</sup>. Contrairement à ce qui est soutenu sous l'angle de la jurisprudence de Section C... (19 juin 1981, n° 20619, au Rec.)<sup>5</sup>, il existe bien un lien de causalité directe entre l'illégalité de la décision de préemption et le préjudice résultant de la perte de la plus-value initialement escomptée<sup>6</sup>. Le dossier ne fait pas ressortir que la commune justifiait, à la date de la préemption, de la réalité d'un projet d'aménagement<sup>7</sup>, condition de sa légalité.

---

<sup>3</sup> Votre compétence pour en connaître ne nous paraît pas douteuse. Certes, l'article L. 213-12 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi dite ALUR du 24 mars 2014 attribue désormais compétence au juge judiciaire pour connaître des recours indemnitaires contre le titulaire du droit de préemption qui ne peut ou ne veut restituer le bien illégalement préempté. Mais en l'espèce, la faute invoquée est l'illégalité de la préemption, et non le refus de rétrocession. En outre, l'action indemnitaire a été introduite bien avant l'entrée en vigueur de la loi ; elle trouve son origine dans une décision de préemption annulée antérieurement à celle-ci, par un jugement lui-même confirmé par une décision passée en force de chose jugée ; et le tribunal a définitivement tranché la question de l'injonction, sans faire application – et pour cause – des nouvelles dispositions de l'article L. 213-11-1. Enfin, il serait des plus inopportuns d'obliger le requérant à reprendre le litige à zéro devant le juge judiciaire...

<sup>4</sup> On peut s'interroger sur le caractère certain du préjudice. L'annulation de la décision de préemption a en effet pour conséquence que le titulaire de ce droit doit, sous réserve qu'une restitution ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général, proposer le bien à l'acquéreur évincé puis au propriétaire initial. Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi ALUR, le propriétaire initial est même prioritaire (V. le nouvel article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme). Tant que la collectivité n'a pas légalement refusé la rétrocession, ou que la SCI n'a pas refusé de recouvrer la propriété du bien proposé, le préjudice ne peut présenter un caractère certain.

<sup>5</sup> Vous appliquez cette jurisprudence en matière de préemption (CE, 30 juillet 1997, Commune de Montreuil-sous-Bois c/Consorts B..., Rec. p. 309 ; V. aussi CE, 27 juin 2005, Communauté urbaine de Lyon (n°260562, BJDU 2005.369 note J-C. B. ; CE, 21 mars 2008, Société Terres et Demeures, n° 279074).

<sup>6</sup> Sur le principe d'un tel lien de causalité : CE, 15 mai 2006, Commune de Fayet, n° 266495, au Rec. Le préjudice peut en outre être tenu pour certain. L'annulation de la décision de préemption en 2011 a eu pour conséquence que, sous réserve de ne pas porter une atteinte excessive à l'intérêt général, la commune était tenue de proposer la rétrocession du bien à l'acquéreur évincé et, en cas de refus, au propriétaire initial (depuis la loi ALUR de 2014, la proposition doit d'ailleurs être faite par priorité à ce dernier). Le tribunal administratif a toutefois rejeté la demande d'injonction à cette fin, au motif que la salle polyvalente avait été construite et que la rétrocession porterait une atteinte excessive à l'intérêt général. Bien que l'autorité de la chose jugée à ce titre ne rejaillisse pas sur le contentieux indemnitaire, il paraît difficile d'opter pour une solution inverse. En conséquence, le préjudice subi présente un caractère certain.

<sup>7</sup> De fait, ce n'est que trois ans plus tard qu'elle a fini par trouver une affectation au terrain, à savoir la construction d'une salle polyvalente, qui ne correspond d'ailleurs à aucun des projets évoqués allusivement en conseil municipal à l'occasion de la préemption. La décision indique que l'emprise préemptée doit servir à l'implantation d'un rond-point, d'une résidence pour personnes âgées, d'un immeuble d'habitation collectif et d'une aire de stationnement. Mais d'une certaine manière, trop de projets tuent le projet, en tous cas sa crédibilité. La commune n'a jamais produit le moindre élément au soutien de ses intentions affichées. A la lecture des débats au sein du conseil municipal, on comprend même que la décision communale s'apparente à ce qu'on appelle une « préemption de blocage » : le maire y indiquait sans ambages que l'acquéreur potentiel, dont il est benoîtement précisé que le nom est lu en séance, pourrait faire « *n'importe quoi* » du bien acquis.

Il vous reste à vous prononcer sur **l'exception de prescription quadriennale soulevée devant le tribunal**. Ce dernier l'a écartée au motif qu'elle figurait dans un mémoire signé uniquement par l'avocat de la commune, alors que seul le maire était compétent pour l'opposer, en sa qualité d'ordonnateur.

Ce raisonnement, que conteste la commune, est conforme à votre jurisprudence, telle qu'elle résulte de votre décision de Section du 29 juillet 1983, Ville de Toulouse c/ T... (n° 23828, au Rec. p. 312)<sup>8</sup>, laquelle a confirmé, sous l'empire de la loi du 31 décembre 1968, la jurisprudence rendue à l'époque de la déchéance quadriennale (V. CE, Section, 7 octobre 1966, Ville de Bressuire, n° 61663, Rec. p. 529)<sup>9</sup>. De cette exigence d'une décision expresse de l'ordonnateur résulte un régime très rigoureux pour l'administration puisque : d'une part, le juge relève d'office, pour l'écarter, le fait que l'exception de prescription n'est pas invoquée par l'autorité compétente (CE, 17 mai 1974, H..., n° 86137, Droit adm. 1974, comm. 207) ; d'autre part, il n'a pas à inviter la collectivité à la régulariser (CE, 5 décembre 2008, Parc national du Mercantour, n° 314611)<sup>10</sup>.

Concluant sur l'affaire Ville de Toulouse, le Président Denoix de Saint-Marc faisait part à votre Section de sa réticence à l'égard de revirements de jurisprudence qui ne seraient pas justifiés par des raisons impérieuses, dans un contexte de fort encombrement des prétoires de première instance. Une trentaine d'années plus tard, les statistiques du contentieux administratif sont incontestablement plus saines, quoique la vigilance soit toujours de mise ; mais il faut bien admettre qu'aucune circonstance déterminante n'est depuis lors intervenue, qui condamnerait cette solution. Avec tout le respect dû à notre éminent aîné, nous allons toutefois tenter de vous convaincre de l'abandonner, pour des raisons touchant aussi bien à sa fragilité originelle qu'à des évolutions intervenues depuis lors.

Le régime de la prescription quadriennale est assurément singulier. Avec la conclusion d'une transaction<sup>11</sup>, elle est l'un des rares actes, sinon le seul, que l'avocat ne peut accomplir pour le compte de la collectivité publique dans le cadre de la procédure contentieuse. Il peut invoquer tout moyen, en demande ou en défense, opposer toute autre prescription, par exemple celle de l'action en garantie décennale, de même que l'exception de chose jugée, et même présenter un désistement<sup>12</sup>. S'agissant des créances fiscales, pour lesquelles l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales institue, selon votre jurisprudence, un « régime spécial de prescription » qui écarte l'application de la loi de 1968<sup>13</sup>, vous opposez même d'office une irrecevabilité aux demandes tardives (CE, 4 mars 1970, n° 72530, Rec. p. 154). Même s'il

---

<sup>8</sup> V. auparavant : CE, 27 février 1981, Commune de Chonville-Malaumont, n° 13906-14001, au Rec. ; pour une application récente : CE, 22 octobre 2012, O... et GAEC de la Vallée, n° 330650.

<sup>9</sup> On en trouve trace dans une décision de Section du 24 juin 1949, Legrand (Rec. p. 309), rendue sous l'empire du décret du 30 octobre 1935.

<sup>10</sup> Le juge d'appel doit d'ailleurs relever d'office le moyen tiré de ce que le tribunal administratif a fait droit à une exception de prescription opposée par une autorité incompétente (CE, 11 février 1983, Consorts B..., n° 40178).

<sup>11</sup> CE, Section, 5 janvier 1966, H..., n° 58623, au Rec. La Cour de cassation retient la solution inverse (Cass. 1<sup>ère</sup> civ., 7 juillet 1987, n° 85-18769, au Bull.).

<sup>12</sup> Art. R. 636-1 du code de justice administrative

<sup>13</sup> CE, 14 février 2001, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SA Champagne Jeanmaire, n° 202966, au Rec.

s'agit, en réalité, d'une forclusion plutôt que d'une prescription, l'écart avec le droit de la prescription quadriennale mérite d'être relevé.

L'origine de cette singularité doit être recherchée dans la déchéance quinquennale, puis quadriennale. Celle-ci était conçue comme une institution particulière de la comptabilité publique permettant l'apurement des comptes. Il s'agissait, pour reprendre la formule de votre décision Mas du 6 août 1923 (au Rec. p. 812), d'une « *mesure d'ordre* » visant à permettre le « *prompt règlement des exercices budgétaires* » clos. Depuis lors est intervenu un double rapprochement avec le droit commun : d'une part, la loi de 1968 l'a transformée, formellement, en une prescription, comparable aux prescriptions extinctives du droit civil ; d'autre part, et par un mouvement inverse, une loi du 17 juin 2008<sup>14</sup> a ramené le délai de prescription de droit commun des créances civiles à 5 ans, contre 30 auparavant. Sans doute la prescription quadriennale a-t-elle conservé certains traits distinctifs liés à l'autonomie du droit de la comptabilité publique, aux responsabilités spécifiques dont est investi l'ordonnateur, et à la préoccupation du législateur de sécuriser les créanciers de l'administration, notamment par des règles favorables quant au point de départ du délai de prescription, son mode de computation ou encore l'impossibilité de l'invoquer pour la première fois en appel. Cet argument, sans être décisif, comme l'admettait son commissaire du gouvernement, a convaincu la Section de ne pas infléchir sa jurisprudence en 1983. Nous peinons pour notre part à y voir une justification solide de la solution actuelle, qui présente à nos yeux plus d'inconvénients que d'avantages.

**Cette solution, tout d'abord, ne peut se prévaloir d'aucun argument textuel, au contraire.** Elle ne figure pas dans le règlement général de la comptabilité publique de 1962, pas plus que dans le décret de 2012 qui lui a succédé. Vous remarquerez aussi qu'à la différence du régime qui l'a précédé, la loi du 31 décembre 1968 ne définit pas l'autorité compétente pour opposer la prescription et, à ce titre, ne fait aucune référence à une décision expresse de l'ordonnateur. Seul un décret (n° 98-81) du 11 février 1998 a apporté cette précision pour l'Etat. Surtout, s'agissant de ce que l'article 8 de la loi appelle « *l'exception de prescription* » soulevée devant le juge, l'article 7 se borne à énoncer que « *l'Administration doit, pour pouvoir se prévaloir, à propos d'une créance litigieuse, de la prescription (...), l'invoquer avant que la juridiction saisie du litige au premier degré se soit prononcée sur le fond* ». La lecture la plus naturelle de ces dispositions, en tous cas la nôtre, consiste à y voir une référence à l'administration « partie à l'instance », laquelle « *invoque* » la prescription devant le juge. Et c'est précisément en se référant au texte que la **Cour de cassation** admet que la prescription quadriennale, comme toute exception de procédure ou moyen de défense, soit régulièrement opposée par l'avocat. Elle relève ainsi qu'aucune disposition de la loi de 1968 ne comporte l'exigence d'une décision expresse, écrite et spéciale signée de l'ordonnateur principal de la personne de droit public débitrice et habilitant son mandataire à l'opposer (V. un arrêt de la 2<sup>ème</sup> chambre civile du 23 avril 1986, n° 84-15244, au Bull. ; et pour une réaffirmation récente et en pleine connaissance de votre propre position : Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 19 janvier 2011, n° 09-17032, au Bull.).

L'exigence d'une manifestation expresse de volonté de l'ordonnateur pourrait éventuellement se justifier si un inconvénient était susceptible de s'attacher, pour l'administration, à l'invocation de la prescription par le mandataire seul. Mais nous n'en voyons pas. Nous mesurons au contraire le **piège** que peut constituer la solution actuelle pour

<sup>14</sup> Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008.

les collectivités représentées par des avocats rompus à la procédure civile, mais moins familiers des arcanes du droit administratif. L'examen de la jurisprudence montre qu'en pratique, les administrations en font régulièrement les frais.

La situation est assurément **dommageable pour les finances publiques**<sup>15</sup>. Elle est aussi fâcheuse, en droit, en ce qu'elle traduit un **manquement de l'administration à ses obligations, c'est-à-dire une faute**. L'article 6 de la loi de 1968 dispose en effet que « *les autorités administratives ne peuvent renoncer à opposer la prescription* ». Il s'agit d'une des novations majeures de cette loi, et la principale contrepartie instituée par le législateur à l'amélioration des garanties reconnues aux créanciers de l'administration. Le rapporteur du projet de loi au Sénat y voyait même une disposition d'ordre public que le juge devrait appliquer d'office. Vous lui avez certes donné tort<sup>16</sup>, mais il n'en reste pas moins que l'administration se trouve soumise à une stricte obligation de faire, proche de la compétence liée. Proche seulement, parce que certaines appréciations peuvent être requises, et surtout parce que l'article 6 prévoit tout de même une possibilité de « relèvement » fondée sur la situation particulière du créancier. Mais, sauf pour les créances modestes de l'Etat, cette faveur, dont l'octroi est rarissime en pratique, ne peut être accordée que par des autorités tierces, notamment, s'agissant des créances locales, par délibération motivée de l'organe délibérant. Tant qu'une telle délibération n'est pas intervenue, l'obligation subsiste. Dans ces conditions, il nous paraît tout à fait paradoxal et contreproductif de présumer que, lorsque le mandataire oppose la prescription quadriennale, l'ordonnateur n'y a pas consenti alors qu'il y était en principe tenu<sup>17</sup>. Il y a là une différence importante avec le régime de la déchéance quadriennale, dans lequel l'administration pouvait librement apprécier l'opportunité d'un relèvement.

**L'exigence d'une décision de l'ordonnateur ne nous paraît pas davantage constituer une garantie pour le créancier**. Elle peut certes donner l'illusion que sa situation personnelle a été examinée. Mais il n'en irait pas différemment si vous admettiez que le mandataire de la personne publique puisse opposer régulièrement la prescription : il lui appartiendrait en effet de s'assurer que son mandant n'entend pas mettre en œuvre la procédure exceptionnelle que nous rappelions. D'ailleurs, l'administration peut fort bien se poser en amont la question d'un éventuel « relèvement », lorsqu'elle est saisie de la demande indemnitaire préalable destinée à lier le contentieux.

La jurisprudence actuelle ne nous paraît donc pas ménager un juste équilibre entre les préoccupations de protection du créancier et de sauvegarde des deniers publics, équilibre qui est pourtant au cœur de la législation de 1968.

Les inconvénients pratiques de la jurisprudence Ville de Toulouse vous ont d'ores et déjà convaincu d'y apporter un **tempérament**, qui a toutes les allures d'une brèche<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Sous réserve d'une hypothétique action en responsabilité de la collectivité contre l'avocat.

<sup>16</sup> Vous n'avez pas suivi cette voie (CE, 6 juin 1984, Communes de Bandol et de Sanary-sur-Mer, n° 45876-45958), à juste titre compte tenu de la rédaction de l'article 7.

<sup>17</sup> Sous le contrôle du comptable public (V. le 6° de l'art. 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

<sup>18</sup> Vous avez aussi cherché à simplifier la tâche de l'administration sur le plan matériel, en jugeant qu'une personne publique peut, devant le juge de l'exécution du contrat, régulièrement exciper de la prescription qu'elle a opposée dans un mémoire produit dans le cadre de l'instruction de la requête en

Vous avez admis que l'exception de prescription soit régulièrement invoquée par un adjoint au maire qui s'était vu déléguer par ce dernier ses attributions en matière de contentieux (CE, 26 octobre 1983, N..., n° 24320, au Rec.), puis, de manière plus nette et en Section, par le directeur du personnel d'un ministère, titulaire d'une délégation pour intervenir en défense dans les contentieux engagés par les agents de son administration, alors même qu'il ne disposait d'aucune délégation en matière budgétaire (CE, Section, 10 octobre 1997, Ministre du budget c/ P..., n° 153168, au Rec.). **Cette solution, dont on voit bien l'intérêt opérationnel, rompt avec la logique de la décision Ville de Toulouse, qui repose sur une déconnexion complète entre l'exception de prescription quadriennale, prérogative personnelle de l'ordonnateur, et la défense contentieuse.** C'est ce qui avait conduit en vain F. Lamy à vous proposer, par souci de cohérence, de ne pas vous engager dans cette voie. Le parti pris par votre Section est d'autant plus significatif qu'à l'époque<sup>19</sup>, la prescription ne pouvait être opposée, s'agissant des créances de l'Etat, qu'après consultation d'un comité du contentieux, et que le ministre pouvait solliciter du juge un délai afin de permettre cette consultation. Depuis 1998, celle-ci est facultative. Cet allègement procédural contribue à consolider cette ligne jurisprudentielle, que vous avez du reste confirmée récemment (CE, 8 février 2012, Ministre de la défense c/ H..., n° 339256, aux T.).

Il nous semble qu'aucune raison déterminante ne justifie d'opérer le départ entre le fonctionnaire et l'avocat investis tous deux de la mission de représenter l'administration en justice. Si le second n'est pas placé sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur, il reste responsable de ses agissements à son égard.

Cette solution nous paraît d'autant plus justifiée que la déconnexion que nous venons d'évoquer entre sphère administrative et sphère contentieuse apparaît finalement assez éloignée de la réalité du débat contentieux d'aujourd'hui<sup>20</sup>. Celui-ci admet que le processus de décision administrative se poursuive, dans une certaine mesure, dans le prétoire, en donnant toute sa portée au mandat de représentation de l'avocat. Ainsi, vous acceptez tout à fait que l'avocat d'une commune sollicite du juge de l'excès de pouvoir qu'il procède à une substitution de motifs, sans exiger que le maire auteur de la décision, et, à ce titre, en principe, maître de ses motifs, paraphe le mémoire correspondant<sup>21</sup>. Or contrairement à la prescription quadriennale, la substitution de motifs ne répond à aucune obligation pour l'administration, et elle peut ne pas être sans conséquence pour l'avenir, puisque l'autorité administrative est astreinte, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, à une cohérence minimale dans les

---

référé-provision introduite par le cocontractant, sans qu'il y ait lieu d'exiger qu'elle figure dans un mémoire produit dans le cadre de l'instance au fond ou dans une décision individuelle expresse adressée au créancier (CE, Section, 25 juin 2004, Société Philippe Filippino et Cie, n° 234687, au Rec.).

<sup>19</sup> V. le décret n° 81-174 du 23 février 1981

<sup>20</sup> Il est vrai qu'elle fait écho à des considérations institutionnelles. La défense contentieuse est souvent assurée par un service spécialisé, distinct des directions opérationnelles. Les mémoires contentieux ne valent pas décisions administratives, ni même, en général, doctrine administrative. Cela ne vous a pas arrêté en 1997, et nous y voyons une vertu : celle d'inciter l'administration à une certaine cohérence.

<sup>21</sup> Vous n'exigez une prise de position expresse de l'autorité qui a pris la décision que lorsque le recours n'a pas été introduit par celle-ci (V. à propos du CSA : CE, 13 mars 2006, SARL Marseille Diffusion, n° 268988, aux T.). C'est logique : l'avocat ne peut alors être regardé comme mandaté par l'organe compétent.

motifs qu'elle oppose aux administrés (CE, Section, 30 décembre 2010, Ministre du logement et de la ville c/ D..., n° 308067, au Rec.). Il y a donc une forme d'*a fortiori*<sup>22</sup>.

**Pour nous résumer d'une phrase, en forçant légèrement le trait : nous vous invitons, d'un même mouvement, à simplifier le droit de la prescription quadriennale, à rétablir la cohérence de votre propre jurisprudence et à mettre fin à une divergence entre les deux ordres de juridiction, en abandonnant l'exigence d'une manifestation de volonté expresse de l'ordonnateur qui ne repose sur aucun texte et présente des inconvénients pratiques, sans ménager de garantie supplémentaire au créancier.**

Précisons que vous pourriez envisager une voie moins radicale, et assez « tendance », qui consisterait à faire obligation au juge de mettre l'administration à même de régulariser l'exception de prescription soulevée par son avocat. Mais, sauf incurie administrative, le résultat final serait le même, et vous alourdiriez donc inutilement la tâche du juge comme celle de l'administration. Se poserait en outre la question des conséquences à tirer en appel d'un manquement du premier juge à l'obligation d'invitation à régulariser, alors que la loi de 1968 impose que la prescription soit opposée dès la première instance.

Si vous nous suivez<sup>23</sup>, vous jugerez que le tribunal a, à tort, estimé que la prescription quadriennale n'avait pas été régulièrement opposée par l'avocat de la commune. Il vous reste alors à vous assurer, dans le cadre de l'effet dévolutif<sup>24</sup>, que la créance était bel et bien prescrite, alors qu'elle trouve sa source dans une décision notifiée sans indication des voies et délais de recours.

Vous jugez que, dans tous les cas où est demandée l'indemnisation du préjudice résultant de l'illégalité d'une décision administrative, le fait générateur de la créance doit 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 » (V. CE, Section, 6 novembre 2002, G..., n° 227147-244410, au Rec.). La notion de « notification régulière » renvoie *stricto sensu* aux conditions de délivrance du pli, notamment à la personne à laquelle il a été remis<sup>25</sup>. Mais elle est parfois comprise comme incluant l'exigence d'une mention des voies et délais de recours

---

<sup>22</sup> Au fond, le seul argument qui pourrait justifier, à nos yeux, que vous en restiez à la jurisprudence actuelle est d'ordre « disciplinaire » : l'administration pouvant opposer la prescription jusqu'à la lecture du jugement, elle est en mesure, en assistant à l'audience et en écoutant attentivement le rapporteur public, comme il se doit, de se rendre compte de sa bévue. Mais il y a là une part de fiction car on sait que les moyens humains de l'administration ne lui permettent pas toujours, et de moins en moins, d'assister aux audiences. Et aucun rapporteur public n'étant infaillible, on ne peut exclure que, perdant de vue la jurisprudence actuelle, il induise en erreur la collectivité sur la régularité de son exception.

<sup>23</sup> Sinon, vous ne pourrez évidemment tenir compte de l'arrêté du maire de 2012 opposant la prescription quadriennale, qui ne peut l'être qu'avant la lecture du jugement de première instance, en l'occurrence le 30 juin 2011.

<sup>24</sup> S'agissant d'une erreur sur le sort d'un moyen de défense au fond, il nous semble qu'il ne s'agit pas d'un cas d'évocation, pas plus que celui dans lequel le tribunal se trompe sur la recevabilité d'un moyen du requérant (CE, Section, 16 mai 2003, M..., n° 242875, au Rec.).

<sup>25</sup> V. par exemple : CE, 19 décembre 2008, M..., n° 284064, aux T. ; CE, 25 octobre 2002, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ B..., n° 228927, aux T. ; CE, 29 janvier 2014, C..., n° 356812, aux T.

contentieux. Il nous semble qu'il s'agit là d'un d'abus de langage<sup>26</sup>. En tous les cas, nous vous invitons sans hésitation à retenir ici la première acception.

L'article 3 de la loi de 1968 fait obstacle au déclenchement du délai à l'égard de « *celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance* ». Il est donc parfaitement logique que l'exercice de référence soit celui au cours duquel la décision litigieuse a été effectivement notifiée, et non prise, puisque la créance ne peut être connue de l'intéressé que lorsqu'il a reçu la décision. Et si vous écarterez toute idée de connaissance acquise, en exigeant une notification en bonne et due forme, c'est à la fois pour sécuriser le créancier et disposer d'une date certaine pour le point de départ du délai de prescription<sup>27</sup>.

Nous ne voyons pas ce qui justifierait que le déclenchement du délai de prescription soit en outre subordonné à la mention des voies et délais de recours pour l'engagement d'un recours en annulation. Du reste, aucune de vos décisions ne porte la trace d'une telle exigence<sup>28</sup>. Et on trouve au moins une décision de sous-sections réunies qui neutralise expressément l'absence d'une telle mention (CE, 19 mai 2004, B..., n° 247211, aux T. sur un autre point). Il en résulte que la créance née de la décision notifiée en 2002 était prescrite lorsque la demande indemnitaire a été présentée à l'administration, en 2007.

Un dernier mot : un revirement de jurisprudence pourrait sembler sévère pour la SCI Les Rosiers, qui a bénéficié d'une indemnisation substantielle en première instance. Mais cette indemnisation procède largement d'un effet d'aubaine, lié à l'inadvertance de la commune et de son avocat. Et l'équité ne s'en trouve pas si malmenée. La commune a préempté le bien au prix proposé par le vendeur dans une première déclaration d'intention d'aliéner, avant que ce dernier se ravise et fasse monter les enchères en se prévalant d'une promesse de vente conclue avec un tiers. Ce n'est que 5 ans après qu'elle a entrepris de récupérer la plus-value perdue à l'époque. Quoiqu'il en soit, nous ne pensons pas qu'il y ait matière à moduler ce revirement, le cas échéant. Et vous n'êtes pas dans l'hypothèse d'une indemnité définitivement acquise, réglée par votre décision Centre hospitalier de Dinan du 22 octobre dernier (n° 368904, aux T.).

---

<sup>26</sup> Qu'on retrouve par exemple dans la loi dite DCRA (n° 2000-321 du 12 avril 2000, art 19 : « *Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite.* »).

<sup>27</sup> Cette orientation ne s'imposait pas absolument, alors qu'à l'origine, la notion de notification valable en matière de déchéance quadriennale visait à englober des cas dans lesquels le destinataire avait refusé cette notification par remise en mains propres, de sorte que la notification devait être réputée avoir été « valablement effectuée » (CE, Section, 16 décembre 1955, Commune d'Orcières et sieur Mermet, n° 18453-18897, au Rec.).

<sup>28</sup> Au contraire, vos décisions se bornent systématiquement à examiner si la décision a été ou non notifiée, et opposent la prescription lorsqu'elles constatent que tel est le cas, sans jamais prendre soin de relever que la décision comportait la mention des voies et délais de recours. Tel est le cas de toutes les décisions anciennes et fichées que la décision G... (n°227147) a entendu consacrer (V. notamment : CE, 13 mars 1968, C..., n° 70727, T. p. 903 ; CE, 20 juillet 1971, N..., n° 81034, aux T. p. 979 ; CE, 22 novembre 1972, Garde des sceaux c/ T..., n° 77486, au Rec. ; CE, 12 octobre 1973, Ministre de l'Éducation nationale c/ S..., n° 88010, Rec. p. 562), mais aussi de décisions plus récentes (V. par ex. : CE, 30 janvier 2013, S..., n° 340652, aux T. ; et le fichage de votre décision G... du 31 janvier 2000, n° 191800, aux T.).

**PCMNC à l'annulation de l'article 4 de l'arrêt de la cour, au rejet de la demande indemnitaire de la SCI et à la réformation du jugement du tribunal sur ce point, au rejet du surplus des conclusions d'appel de la commune et des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**