

Section

Séance du 4 juillet 2025
Lecture du 11 juillet 2025

CONCLUSIONS

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

1. Evoquer la nature juridique de la Banque de France et le statut de ses agents pourrait justifier de convoquer l'histoire, de rappeler quelques débats doctrinaux et de retracer les étapes d'une construction jurisprudentielle qui ne s'est stabilisée qu'à la toute fin du XXème siècle¹.

Une décision de vos 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies du 28 juin 2019 (*Mme H...*), aux tables sur ce point, nous permet de vous épargner ces longs développements car elle résume l'état du droit dans une formule à la fois claire et concise et dont le balancement ne dissimule pas toute la complexité : la Banque de France constitue une personne publique chargée par la loi de missions de service public ; elle n'a pas le caractère d'un établissement public mais revêt une nature particulière et présente des caractéristiques propres. Ses agents sont notamment des agents publics régis par des statuts agréés par l'Etat, alors même qu'ils sont aussi soumis aux dispositions du code du travail en ce qu'elles ne sont pas contraires à celles de statuts particuliers de cette institution².

1.1 S'agissant de la retraite, les agents titulaires de la Banque de France recrutés avant le 1^{er} septembre 2023 relèvent d'un régime spécial³ analogue à celui des fonctionnaires et les conditions de leur départ en retraite à raison de l'âge obéissent non pas aux règles de la mise à la retraite d'office, régie par le code du travail, mais à des règles de limite d'âge⁴.

Jusqu'en 2012, un décret du 29 mars 1968⁵ habilitait le Conseil général de la Banque de France à fixer, après approbation ministérielle, les limites d'âge pour chaque grade ou emplois et ce, dans une fourchette entre 60 et 65 ans.

¹ TC, 16 juin 1997, *Société La Fontaine de Mars c/ Banque de France*, n° 03054, p. 532 ; CE, Assemblée générale, avis du 9 décembre 1999, (363834).

² CE, 3/8 CHR, 28 juin 2019, *Mme H...*, n°415922, T. 796.

³ Décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France.

⁴ CE, 2/7 SSR, 9 juillet 2014, *Banque de France*, n°370180, T. p. 534.

⁵ Décret n° 68-299 du 29 mars 1968 portant modification des limites d'âge du personnel de la banque de France (pris en application de la loi du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier).

C'est ainsi qu'une décision du 19 janvier 2007, applicable à compter du 1^{er} avril suivant, a relevé de 63 à 65 ans la limite d'âge du personnel de direction et a habilité le gouverneur de la Banque à organiser les modalités transitoires de ce relèvement.

Le régime transitoire adopté n'a toutefois régi que la situation des agents atteignant l'âge de 60 ans après le 1^{er} juillet 2007.

La discordance entre la règle générale et ses dispositions transitoires d'application a conduit vos 4^{ème} et 5^{ème} chambres réunies à juger, par deux décisions du 18 décembre 2017 (*M. A...*, n° 395450, T. pp. 482-506-649 et *M.B...*, 400376, C), que les personnels de la Banque de France ayant atteint l'âge de 60 ans avant le 1^{er} juillet 2007, ont vu, du fait de cette réforme, leur âge limite de mise à la retraite immédiatement porté à 65 ans. Elles en ont tiré la conséquence que les décisions de mise à la retraite à 63 ans appliquées après cette date aux agents nés avant le 1^{er} juillet 1947 étaient illégales et de nature à engager la responsabilité de la Banque de France.

1.2. *M. A... B...*, ancien directeur de la succursale de Montpellier, a été mis à la retraite à l'âge de 63 ans le 1^{er} décembre 2009. Vos décisions du 18 décembre 2017 l'ont convaincu de demander, en mai 2019, la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi du fait de l'illégalité de sa mise à la retraite deux ans trop tôt⁶.

Le tribunal administratif de Montpellier n'a fait droit à sa demande qu'au titre d'une perte de droit à pension et à raison seulement des échéances de pension versées à compter de mai 2014. Il a en effet jugé que le préjudice au titre des pensions antérieurement versées ainsi que les autres chefs de préjudice étaient couverts par la prescription. La cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté l'appel de la Banque de France ainsi que l'appel incident de *M. Ramette* qui critiquait le jugement en tant qu'il n'avait pas fait droit au surplus de ses conclusions.

2. Vous êtes saisis d'un pourvoi principal de la Banque de France et d'un pourvoi incident de *M. B...*⁷.

2.1 Pour juger que la créance indemnitaire au titre de la perte de droit à pension n'était pas intégralement prescrite, la cour – comme le tribunal avant elle – a jugé que la pension est payable par termes successifs et que, par suite, le délai de prescription de l'action indemnitaire a couru à compter de chacune de ses échéances.

De façon un peu étrange, elle est parvenue à cette conclusion en suivant deux raisonnements différents.

Pour l'examen de l'appel principal, elle a qualifié le préjudice subi de « continu et évolutif » et lui a appliqué la solution issue de votre décision de Section *M. A...* du 3 décembre 2018 (412010, p. 438). Au contraire, sur l'appel incident, elle a adopté une motivation inspirée par votre décision de Section du 1^{er} juillet 2019, *M. A...* (n°413995, p. 265) selon laquelle, dans

⁶ À savoir, une perte de traitement pour huit trimestres et une minoration de ses droits à pension ainsi que de son indemnité de départ.

⁷ Même si la Banque de France n'a intérêt à critiquer l'arrêt qu'en tant qu'il lui impose d'indemniser le requérant pour un préjudice postérieur à mai 2014 alors que le pourvoi incident ne critique cet arrêt qu'en tant qu'il n'a pas fait droit aux demandes formées au titre des préjudices antérieurs à cette date, le pourvoi incident et le pourvoi initial se rattachent à un même litige ce qui rend le pourvoi incident recevable (CE, 3/8 SSR, 30 mai 2007, *Hôpitaux universitaires de Strasbourg c/ F...*, n° 67700, T. pp. 977-1046).

un litige indemnitaire opposant un ancien agent public à l'administration sur une erreur tenant seulement au versement de la pension, le fait générateur de la créance, point de départ de la prescription, se trouve en principe dans chacune de ses échéances.

2.2 Les deux voies empruntées par la cour pour parvenir à cette conclusion ne résisteront pas à l'examen des moyens des pourvois.

2.2.1 Vous exercez en cassation un contrôle d'erreur de droit sur le raisonnement suivi par le juge du fond quant au point de départ de la prescription (6 décembre 2002, *Commune d'Albestroff*, n°230291, T. p. 664⁸), un contrôle de qualification juridique sur les faits retenus comme constitutifs du fait générateur de la créance et un contrôle de dénaturation sur les circonstances susceptibles de permettre à un créancier d'être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance. Vous ne distinguez pas selon que la prescription en cause relève de la loi du 31 décembre 1968 ou du code civil (pour la première : 19 mai 2004, *M. et Mme X...*, n° 247211, T. pp. 645-851-852) ; pour le second : 22 novembre 2019, *SNCF Mobilités*, n° 418645, T. pp. 603-605-819).

En l'espèce, l'arrêt attaqué est entaché d'une inexacte qualification juridique, qui confine à l'erreur de droit, en ce qu'il retient un point de départ « glissant » de la prescription.

2.2.2 Ainsi que le résumait Julie Klein dans sa thèse sur le point de départ de la prescription, il faut distinguer soigneusement deux hypothèses : « *La première est celle dans laquelle le dommage se prolonge parce que son fait générateur perdure. La seconde est celle dans laquelle le dommage se prolonge alors même que le fait générateur qui en est à l'origine a cessé* »⁹.

Vous avez ainsi retenu un point de départ « glissant » de la prescription pour des préjudices résultant du défaut d'entretien d'un chemin rural (1^{er} octobre 1965, *Consorts B...*, p. 479), de la privation de jouissance d'un bien, qu'elle résulte du refus d'accorder le concours de la force publique à une expulsion (25 janvier 1967, *P...*, n°64019, T. 744) ou de l'occupation publique irrégulière (6 octobre 2023, *M. J...*, T. pp. 641-933), ou encore des nuisances causées à un tiers par un ouvrage public (6 novembre 2013, *Mme D...*, n°354931, p. 267). Votre décision de Section *M. A...* déjà évoquée en a fait la théorie générale à propos du préjudice moral subi par un détenu à raison de conditions de détention attentatoire à la dignité humaine. Elle juge que la créance indemnitaire qui résulte de ce préjudice doit être rattachée, dans la mesure où il s'y rapporte, à chacune des années au cours desquelles il a été subi.

Dans tous les précédents que nous venons d'évoquer, c'est le fait générateur du dommage qui revêt un caractère continu et évolutif et non l'étendue dans le temps du préjudice subi.

Tel n'est pas le cas du pensionné mis à la retraite trop tôt.

Les pensions de retraite sont certes versées par terme successif et peuvent évoluer selon leur indexation mais, dans sa nature et dans son étendue, le préjudice subi par une personne mise à la retraite avant le terme légal est constitué à la date de sa mise à la retraite, soit, pour *M. B...*, le 1^{er} décembre 2009. Ce préjudice ne présente, depuis cette date, aucune perspective

⁸ Voir également CE, 5/4 SSR, 27 juin 2005, *Consorts R...*, n°261574, T. pp. 815-1091-1095.

⁹ J. Klein, *Le point de départ de la prescription*, Thèse, 2013, Economica, p. 61.

d'évolution. Pour emprunter à la typologie du professeur Etienne Picard au *Répertoire Dalloz* de contentieux administratif,¹⁰ il s'agit non pas d'un préjudice continu mais d'un dommage permanent ou définitif, lequel n'a qu'un fait générateur alors même que ses effets dans le temps sont durables.

Pour la détermination du fait générateur de la créance, le préjudice subi dans la présente affaire est comparable au préjudice matériel résultant de la dépréciation d'une propriété en raison de l'implantation d'un ouvrage public (10 mars 1972, *Consorts X...*, n° 78595, p. 201) ou du préjudice corporel résultant des séquelles permanentes d'un accident. Dans ces cas, comme pour les préjudices dits instantanés, la prescription commence à courir dès que l'étendue du dommage peut être évaluée. Pour le préjudice corporel, c'est par exemple à compter de la consolidation (Section, 5 décembre 2014, *Consorts D...*, n° 354211, p. 364)¹¹.

Ni la persistance du dommage ni la périodicité du versement des pensions de retraite ne pouvaient justifier de rattacher le fait générateur du préjudice invoqué aux échéances de la pension. Précisons pour être complet que, s'agissant d'un retraité, il n'y a évidemment pas davantage lieu de faire application de votre jurisprudence relative aux litiges indemnitaires fondés sur des illégalités touchant à la rémunération des agents, laquelle place le fait générateur de la créance dans le service fait¹².

Vous pourrez donc faire droit aux moyens d'erreur de droit et d'inexacte qualification juridique formés tant par le pourvoi principal que par le pourvoi incident et annuler l'arrêt pour ce motif.

3. Il ne nous paraît toutefois pas possible qu'après avoir censuré l'erreur commise par le juge du fond sur la détermination du point de départ de la prescription, vous lui renvoyiez l'affaire en laissant ouverte la question, en réalité la question principale, de savoir si la prescription avait ou non commencé à courir pour la totalité de la créance indemnitaire invoquée.

La bonne administration de la justice commande de régler l'affaire au fond.

3.1 Pour s'opposer à la prescription invoquée en défense, M. B... soutient d'abord que, jusqu'à vos décisions du 18 décembre 2017 déjà évoquées, rendues à la requête de deux de ses anciens collègues, il ignorait l'illégalité de sa mise à la retraite et, par suite, sa créance.

Ce moyen, que la cour administrative d'appel a écarté à juste titre, ne vous retiendra pas. Une décision de justice ne constitue le point de départ de la prescription que lorsqu'elle est **constitutive** du droit dont la prescription est en cause¹³. Ainsi, le point de départ de la prescription d'une action en restitution des sommes versées en vue de l'exécution d'un contrat annulé ne court qu'à compter du jour de cette annulation (17 mai 2024, *Société SMA Energie c EDF*, n° 466568, p. 151). Au contraire, la prescription de l'action en réparation des

¹⁰ E. Picard, *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, « Prescription quadriennale » n° 442-449.

¹¹ Voir également 1^{er} juin 2011, *CH Ariège-Couserans*, n°331225, B ou, pour le préjudice d'anxiété des travailleurs exposés aux poussières de l'amiante, exemple topique de préjudice qui perdure au-delà de son fait générateur sans être un préjudice continu, le délai de prescription court à compter du classement de l'établissement sur la liste prévue par l'article 41 de la LFSS pour 1999 (CE, Avis, 1/4 CHR, 19 avril 2022, *D...*, n° 457560, p. 99).

¹² CE, Assemblée, 12 avril 1972, n°82194, *Sieur X...*, p. 259 ; Section, 6 novembre 2002, *X...*, n° 227147, T. 376.

¹³ Sur la différence entre les jugements constitutifs et déclaratifs de droit, voir également J. Klein, *op cit.*, § 645. Pour la jurisprudence judiciaire, voir Civ. 3^{ème}, 12 mars 1997, *OPAC de la Ville de Paris*, 94-21.667, Bull.

conséquences dommageables résultant de la non-exécution d'une convention entachée d'un vice détectable dès l'origine court à compter de la signature du contrat (7 août 2008, *Sté SORIMMO*, n°290390, C). En outre, en principe, l'ignorance du caractère illégal d'un agissement de l'administration ne constitue pas un motif d'ignorance légitime reportant le point de départ de la prescription dès lors que l'agissement de l'administration était lui-même connu. Vous jugez ainsi que l'intéressé n'est pas placé dans l'ignorance de sa créance du fait que l'administration a rejeté à tort sa demande (16 novembre 1988, *Ministre du budget c/ JJ...*, n° 77146, T. pp. 705-867-917) Enfin, lorsque, statuant au contentieux à la requête de personnes placées dans une situation comparable à celle du requérant, vous infirmez l'interprétation des textes retenue par l'administration, cette circonstance n'est pas de nature à faire regarder l'intéressé comme ayant jusque-là ignoré sa créance. Il lui était en effet possible d'engager une action comme l'ont fait les personnes placées dans la même situation que lui (12 janvier 1987, *M. BB...*, T. p. 660 n° 59870; 20 mai 1994, *G...*, n° 143680, p. 252 ; 5 décembre 2005, *Mme T...*, n° 278183, T. pp. 815-816-884).

Vous avez certes réservé une exception à ce principe lorsque, par ses agissements ou les informations trompeuses délivrées à l'intéressé, l'administration l'a égaré sur ses droits ou lui a dissimulé sa créance (27 juin 2005, *Consorts R...*, n° 261574, T. pp. 815-1091-1095) mais la situation du requérant n'entre pas dans cette hypothèse.

3.2 Toutefois, M. B... fait aussi valoir, sans être contredit sur ce point, que la décision le mettant à la retraite d'office ne lui a jamais été notifiée. Il se prévaut de votre décision *M. GG...* du 31 janvier 2000 (191800, T. p. 917) confirmée par votre décision de Section du 6 novembre 2002, *M. GU...* (n°227147, 244410, p. 376) qui juge que lorsqu'est demandée l'indemnisation d'un préjudice résultant de l'illégalité d'une décision administrative, le fait générateur de la créance, pour déterminer le point de départ de la prescription, se rattache non à l'exercice au cours duquel la décision a été prise mais à celui au cours duquel elle a été régulièrement notifiée.

Cette jurisprudence déroge donc au principe selon lequel le point de départ de la prescription est la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine du dommage ou, du moins, de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce dommage pourrait être imputable au fait de l'administration (11 juillet 2008, *M. A...*, n° 306140, p. 267).

Face à une telle argumentation, vous pourriez d'emblée considérer que cette jurisprudence (appelons la « *GG.../GU...* ») ne trouve pas à s'appliquer à M. B.... En effet, ainsi que l'indique sa formulation qui se réfère à la notion « d'exercice », et ainsi que le précise son inscription dans vos tables, elle est propre à l'application de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics laquelle, en application des dispositions de son article 1^{er}, ne s'applique qu'aux établissements dotés d'un comptable public.

Or, comme votre Assemblée générale l'avait relevée dans un avis rendu en 1999, les dispositions réglementaires spécialement applicables à la Banque de France lui imposent de

respecter les obligations comptables auxquelles les commerçants sont tenus en vertu du code de commerce¹⁴ et elle n'est par suite pas dotée d'un comptable public¹⁵.

Ce n'est donc pas la loi du 31 décembre 1968 qui s'applique mais les dispositions du code civil relatives à la prescription extinctive. Vous l'avez jugé pour d'autres personnes publiques non dotées d'un comptable public, tel que les chambres de commerce et d'industrie (26 mars 2008, *CCI du Var*, n° 275011, T. p. 658 et 14 novembre 2012, *CCI de Paris*, n° 351438, C). Vous l'avez jugé aussi pour plusieurs entreprises publiques comme France Telecom¹⁶ ou La Poste¹⁷.

Dans la classification tripartite proposée par le président Stirn sur la place du code civil dans vos fonctions contentieuses (le code civil écarté, le code civil utilisé comme source d'inspiration et le code civil appliqué), la présente affaire entre donc dans cette troisième et dernière catégorie¹⁸. La question de la loi applicable n'est d'ailleurs pas discutée¹⁹.

Par conséquent, en application de l'article 2224 du code civil, le délai de prescription applicable à la créance de M. B... est de cinq ans (contre quatre pour la loi du 31 décembre 1968), il part du jour de l'événement qui l'a fait courir (et non du premier jour de l'année qui suit celle où survient cet événement) et, surtout, le point de départ de la prescription est le jour où le titulaire du droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer son droit.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi (2008-561) du 17 juin 2008²⁰ portant réforme de la prescription qui a donné sa rédaction actuelle à l'article 2224 du code civil, la connaissance que l'intéressé a de son préjudice est une question de fait qu'il appartient au juge d'apprécier concrètement.

En l'état de votre jurisprudence, le point de départ de la prescription prévue par l'article 2224 du code civil n'est pas attaché à un acte juridique, tel que la notification de la décision dont l'illégalité est dénoncée. La prescription court à compter du jour où la victime a une connaissance suffisamment certaine de l'étendue de son dommage²¹. La Cour de cassation retient d'ailleurs une solution analogue²².

En l'espèce, quelles que soient les conditions dans lesquelles la carrière d'un directeur de la Banque de France s'est achevée, il ne peut sérieusement soutenir qu'il ignorait avoir été mis à

¹⁴ Article R. 144-5 du CMF.

¹⁵ CE, Assemblée générale, avis du 9 décembre 1999, n° 363834.

¹⁶ CE, 2/7 SSR, 11 janvier 2008, *France Telecom*, n° 301855, T. pp. 782-785-838.

¹⁷ CE, 2 CH, 22 juillet 2020, *La Poste*, n° 426813, C ; 2/7 CHR, 18 décembre 2024, *Sté La Poste*, n° 475020, T. pp. 430-668.

¹⁸ B. Stirn, « Le code civil et la fonction contentieuse du Conseil d'Etat », allocation prononcée aux journées d'études organisées à l'occasion du bicentenaire du code civil, *Revue juridique de l'entreprise publique*, n° 618, Mars 2005.

¹⁹ Pour la jurisprudence judiciaire, voir 2^{ème} civ, 21 janvier 2016, *CPAM du Bas Rhin*, 14-50.268, Bull.

²⁰ Rapport n° 83 de M. Laurent Bêteille, fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi, déposé le 14 novembre 2007.

²¹ CE, 7/2 CHR, 22 novembre 2019, *SNCF Mobilités*, n° 418645, T. 603-605-819 ; Section, 9 mai 2023, *Société Gespace France et autres*, n°s 451710, 451839, 451862, T. pp. 603-786-903), quand bien même le responsable de celui-ci ne serait à cette date pas encore déterminé (7/2 CHR, 20 novembre 2020, *Société Suez Eau France*, n° 427250, T.

²² Voir, 2^{ème} civ. 7 février 2019, *Humanis prévoyance*, 17-28.596, Bull., 13 octobre 2022, *CPAM du Rhône*, 21-13.373, Bull. Même lorsqu'elle rattache le point de départ de la prescription à un acte juridique, tel qu'une assignation contre un tiers responsable qui fait courir la prescription de l'action contre les co-responsables, c'est, selon sa motivation, parce que cet acte a donné à la personne assignée l'ensemble des informations lui permettant d'agir (Ch. mixte., 19 juillet 2024, *MMA assurances*, n° 22-18.729, Bull.).

la retraite. Il connaissait la décision dont il critique la légalité au plus tard à la date de sa cessation d'activité et cet événement devrait, faute d'élément établissant qu'il en a eu connaissance avant, être retenu comme le point de départ du délai pendant lequel il pouvait engager une action pour obtenir la réparation du préjudice qui, selon lui, en résulte.

3.3 Une telle orientation soulève toutefois la question de savoir s'il est justifié de retenir des modalités différentes de détermination du point de départ de la prescription d'une action indemnitaire fondée sur l'illégalité d'une décision administrative individuelle du seul fait que le texte applicable à la prescription est la loi du 31 décembre 1968 ou le code civil.

Une telle différence ne viendrait certes heurter aucune norme supérieure. En particulier, le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose l'harmonisation des règles de prescription entre le code civil et la loi du 31 décembre 1968 (décision 2012-256 QPC du 18 juin 2012 sur la suspension de la prescription des créances contre les personnes publiques)²³.

La lettre des textes ne commande cependant pas une telle différence. Selon l'article 2224 du code civil la prescription court à compter du jour où la personne a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'agir tandis que l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968 dispose qu'elle ne court pas contre celui qui peut être légitimement regardé comme ignorant l'existence de sa créance. La différence de rédaction ne s'oppose pas, loin s'en faut, à des solutions convergentes et, pour une même question portée devant le même juge, il paraîtrait hautement souhaitable d'y apporter la même réponse. Enfin, si dans ses conclusions sur votre décision *M. GG...*, Gilles Le Chatelier avait aussi invoqué le formalisme propre à la prescription quadriennale, vous constaterez que, depuis, votre jurisprudence a atténué la rigueur de ce formalisme, contribuant ainsi à ce qu'une chronique à l'*AJDA* qualifiait en 2015 de « *banalisation progressive des prescriptions administratives* »²⁴.

3.4 Dans ces conditions, il nous semble qu'il faut envisager soit d'étendre l'application de la jurisprudence *GG.../GU...* aux créances indemnitaires soumises à la prescription du code civil, soit de la remettre en question.

La présente affaire vous donne ainsi l'occasion de réinterroger ce que, dans ses conclusions sur votre décision *GU...*, le président Stahl nommait : « *les fondements administratifs et moraux* » de « *cette jurisprudence ancienne et constante* ».

C'est la question qui a justifié l'inscription de la présente affaire devant votre formation supérieure.

3.4.1 La jurisprudence *GG.../GU...* s'inscrit en effet dans la continuité d'une jurisprudence ancienne. Votre décision de Section du 16 décembre 1955, *Commune d'Orcières* (18453, 18897, p. 593) fait figure de référence même si la lecture des conclusions du président Laurent²⁵ laisse entendre que, sur ce point, cette décision n'a pas innové.

²³ Voir également : CE, 5/4 SSR, 15 novembre 2010, *Consorts Collet et autres*, n°342947, T. 701-941-952-974.

²⁴ J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe, « Prescriptions : Le droit administratif à l'épreuve du temps », *AJDA*, 2015, n° 4, p. 215.

²⁵ *Actualité juridique*, 1956, II, p. 26.

Il convient d'abord de replacer cette jurisprudence dans son contexte juridique. Le régime de la déchéance quadriennale, issu de la loi du 29 janvier 1831, était d'abord destiné à l'apurement des comptes publics. Il résultait de l'article 6 du décret du 6 mai 1862 sur la comptabilité publique qu'une créance ne pouvait être rattachée qu'à l'exercice au cours duquel s'est produit le fait ou la décision qui lui avait donné naissance et la déchéance quadriennale ne connaissait pas l'exception d'ignorance légitime : elle courrait y compris contre les personnes qui ignoraient l'existence de leur créance faute d'avoir été informées des dommages qu'elles avaient subis ou de leurs causes (Section, 22 février 1957, *Ville de La Rochelle*, p. 120²⁶). Vous avez récemment rappelé la sévérité de ce régime de déchéance, dans une affaire portant sur les événements de Thiaroye (5 avril 2023, *M. A...*, n°459652, C, concl. Labrune).

À cette rigueur de la loi, vous aviez toutefois admis deux dérogations. La première – très exceptionnelle – porte sur le préjudice lié à la disparition violente de personnes. Vous l'avez appliquée à des disparitions survenues au cours de la 2nde Guerre Mondiale²⁷ ou de la Guerre d'Algérie (Section, 11 janvier 1978, *Dame Veuve X...*, n°99435, p. 8). La seconde exception était d'application au contraire courante puisqu'elle s'appliquait à l'action des personnes à qui l'illégalité d'une décision administrative avait porté préjudice. Elle trouvait essentiellement à s'appliquer dans les relations entre l'administration et ses agents.

Cette seconde dérogation s'explique et se justifie aisément. Dans la gestion de la carrière de ses agents, l'administration peut prendre des décisions à caractère rétroactif pour régulariser leur situation. Sous l'empire de la loi de 1831, vous appliquiez ainsi votre jurisprudence *Commune d'Orcières* pour juger que lorsque le préjudice dont la réparation est demandée résulte du retard mis par l'administration à placer l'agent dans une situation statutaire régulière, le délai de prescription court à compter du premier jour de l'année au cours de laquelle la décision de régularisation lui est notifiée (20 juillet 1971, *Demoiselle N...*, n° 81034, T. p. 979 ; 22 novembre 1972, *Demoiselle T...*, n° 77486, p. 743).

Vous observerez que, sous l'empire de la loi de 1968, vous avez maintenu cette jurisprudence mais en lui donnant un fondement différent et sans vous référer à la date de la notification de la décision : vous jugez désormais que le point de départ de la prescription est la décision régularisant la situation de l'agent car l'existence même du préjudice est incertaine avant cette date. En matière de retard de titularisation, l'agent ne peut pas agir tant qu'il ne sait pas s'il va être titularisé ou non et à quel grade ; on ne saurait le pénaliser pour avoir fait confiance dans la capacité de son administration à le régulariser complètement et son préjudice n'est donc pas certain avant l'intervention de la décision qui le titularise (29 juillet 2002, *M. X...*, n° 225444, T. pp. 664-803 ; 7 octobre 2015, *Mme B...*, n° 381627, T. pp. 612-736).

3.4.2 En résumé, sous l'empire de la déchéance quadriennale, la règle selon laquelle seule la notification d'une décision individuelle fait courir la prescription de l'action indemnitaire fondée sur son illégalité était destinée à atténuer la rigueur d'une loi qui pouvait frapper de déchéance les créanciers ignorant leur créance.

²⁶ CE, 30 décembre 1998, *Commune de Blaye*, n° 145865, C.

²⁷ CE, 29 janvier 1954, *Dame F...*, p. 62.

Sous l'empire de la loi du 31 décembre 1968, elle revêt une portée différente : le régime juridique de la prescription prévoyant désormais que celle-ci ne court pas lorsque l'intéressé ignore légitimement l'existence de sa créance, cette jurisprudence fait obstacle, en l'absence de notification de la décision, à ce que la connaissance de la créance constitue le point de départ de la prescription. Elle est donc étroitement liée au rejet de la théorie de la connaissance acquise. À cet égard, nous n'avons trouvé aucune décision par laquelle vous en auriez fait application sur le fondement de la loi de 1968 avant votre décision *M. GG...*²⁸.

Comme l'explique Gilles Le Chatelier dans ses conclusions sur cette décision, elle s'inscrit d'abord dans le prolongement de vos décisions de Section du 13 mars 1998 *M...*, n° 120079, (p. 80) et *APHP* (p. 81) qui ont mis fin à la règle selon laquelle la connaissance acquise d'une décision pouvait constituer le point de départ du délai pour la contester. Suivant la logique de ces décisions, vos décisions *GG...* et *GU...* écartent toute idée de connaissance acquise en matière de prescription quadriennale.

4. Cette jurisprudence, dont il résulte, en fait, une imprescriptibilité des actions indemnitaires fondées sur l'illégalité d'une décision administrative individuelle qui n'a pas été notifiée ou que l'administration ne justifie pas avoir notifiée peut-elle survivre aux conséquences de votre décision d'Assemblée du 13 juillet 2016, *M. C...*²⁹ qui juge que le principe de sécurité juridique fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle, même si elle n'a pas été notifiée, dès lors qu'il est établi que son destinataire en a eu connaissance ?

4.1 Soyons clair : il n'est pas ici question d'étendre à la prescription le « délai *C...* », c'est-à-dire d'enfermer le délai pour demander réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité d'une décision administrative dans le délai raisonnable, en principe un an, ouvert pour contester cette décision lorsqu'elle n'a pas été notifiée.

4.1.1 Votre décision *C...* n'avait certes pas formellement pris position sur la nature de ce délai raisonnable pour agir, mais vous jugez depuis qu'il s'agit d'un délai de forclusion et non de prescription (10 juillet 2020, *M. B...*, n° 430769, T. pp. 552- 667- 798). En outre, votre décision du 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy* (413097, p. 214), juge que l'obligation d'agir dans un délai raisonnable ne trouve pas à s'appliquer aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique lesquels, s'ils doivent être précédés d'une réclamation auprès de l'administration, ne tendent pas à l'annulation de la décision rejetant cette réclamation mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés.

4.1.2 Pour la même raison tenant à la différence de nature entre le délai de recours et la prescription de l'action indemnitaire, il ne s'agit pas davantage de remettre en question le principe ancien et constant selon lequel l'expiration du délai pour contester une décision

²⁸ Est toutefois mentionnée dans les tables du Recueil une décision de la cour administrative d'appel de Lyon du 29 janvier 1992 qui fait application de cette jurisprudence, avec un « comp. *Commune d'Orcières* »).

²⁹ CE, Assemblée, 13 juillet 2016, *M. C...*, n° 387763, A - p. 340.

individuelle ne fait pas obstacle à ce que son illégalité soit invoquée, sans limitation de délai, à l'appui d'un contentieux indemnitaire³⁰.

4.1.3 N'est enfin pas en cause le régime des décisions expresses à caractère purement pécuniaire auxquelles votre jurisprudence réserve déjà un sort particulier.

Comme vous le savez, depuis votre décision de Section *M. L...* du 2 mai 1959 (p. 282), vous jugez que l'expiration du délai de recours en annulation contre une décision ayant un objet purement pécuniaire rend irrecevables les conclusions indemnitaires fondées sur l'illégalité de cette même décision. Votre décision du 9 mars 2018, *Communauté de communes du Pays Roussillonnais* (n° 405355, T. pp. 532- 822- 902), a fait application de l'exigence de délai raisonnable issue de votre jurisprudence *C...* au cadre défini par la jurisprudence *L...* pour juger que si le délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire est expiré, cela fait obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée. Cette solution est réservée aux décisions ayant un objet purement pécuniaire et, à la différence de la décision qui liquide une pension de retraite³¹, une décision de mise à la retraite n'est pas purement pécuniaire. N'entrent en effet dans cette catégorie que les décisions qui n'ont de relation ni avec la carrière de l'agent³² ni avec sa manière de servir³³. Elles ne doivent avoir d'autres effets sur la situation individuelle de l'agent que financiers (27 avril 2021, *M. B...*, n°438907, T. pp. 467-753).

Par suite, hors du champ de ces décisions purement pécuniaires, où le délai de recours pour l'action en annulation et le délai de prescription de l'action indemnitaire se confondent parce que les deux actions ont en réalité un objet identique, le délai *C...* ne s'applique pas aux recours indemnitaires.

4.2 Ce qui interroge, en revanche, après le déploiement de votre jurisprudence *C...*, c'est le maintien du rattachement du point de départ du délai de prescription à l'acte juridique qui fait courir le délai de recours.

4.2.1 Il faut observer d'abord que ce rattachement a déjà perdu un peu de sa rigueur d'origine.

Votre décision de Section du 5 décembre 2014, *Commune de Scionzier* (n° 359769, p. 360) a légèrement modifié la rédaction de vos décisions *GG...* et *GU...* afin de substituer à l'exigence d'une notification « régulière » de la décision, celle de sa notification « valable ». Ainsi que l'explique Alexandre Lallet dans ses conclusions, cet assouplissement conduit à ce que la notification constitue le point de départ de la prescription même lorsqu'elle ne mentionne pas les voies et délais de recours et, partant, ne satisfait pas aux conditions qui lui permettent de faire courir le délai de recours.

Ensuite, votre décision du 5 février 2018, *M. B...* (n° 401325, T. pp. 622) a précisé le champ d'application de l'exigence de notification valable : elle en réserve l'application au seul

³⁰ CE, 31 mars 1911, *BB...*, p. 407 ; 3 décembre 1952, *DD...*, p. 555, 14 octobre 1960, *LL...*, p. 541 ou Section, 30 avril 1976, *SS...*, 87973, p. 225.

³¹ CE, 20 février 1970, *X...*, 76194, p. 125 T. pp. 922-1125 ; 11 juillet 1980, *Bousquet*, 10659, C.

³² CE, 22 octobre 1980, *X...*, 06506, T. p 380.

³³ CE, 25 septembre 1987, *Ministre des PTT*, 48233 ;

destinataire de la décision et en admettant que lorsque l'action indemnitaire fondée sur l'illégalité d'une décision est engagée par un tiers, la prescription court à compter de la date à laquelle la décision a été portée à sa connaissance.

Après ces deux évolutions, si la notification d'une décision administrative individuelle fait encore courir le délai de prescription de l'action indemnitaire fondée sur son illégalité, cela ne tient plus aux effets juridiques de la notification mais à ses conséquences factuelles : elle fait courir la prescription en ce qu'elle porte la décision à la connaissance de l'intéressé.

4.2.2 Il est, dès lors, plus difficile de justifier que seule la notification puisse constituer le mode de connaissance d'une décision qui fait courir le délai de prescription et ce, d'autant plus que, pour la détermination du point de départ du délai de recours contre cette même décision, la notification n'est plus la seule façon dont une telle connaissance peut être établie. Il est paradoxal que lorsque le destinataire d'une décision administrative individuelle en a eu effectivement connaissance sans toutefois qu'il soit établi qu'elle lui a été valablement notifiée, le délai dont il dispose pour en contester la légalité, par voie d'action comme par voie d'exception³⁴, soit bornée par l'exigence d'agir dans le délai raisonnable d'un an mais que le délai pour agir afin d'en obtenir réparation ne commence jamais à courir.

4.2.3 Vous pourriez toutefois estimer que les motifs de sécurité juridique qui ont justifié votre décision C..., tenant à la stabilité de l'ordonnancement juridique, sont d'une force ou d'une valeur supérieure à ceux qui sont en cause en matière de prescription dès lors qu'il ne s'agirait ici que de protéger les deniers publics. Un tel argument a été avancé devant vos formations ordinaires de jugement pour justifier de conserver la jurisprudence *GG.../GU...*³⁵.

L'objection ne nous convainc pas. Le bon emploi des deniers publics était directement, et en réalité principalement, en cause dans votre décision C..., compte tenu notamment de l'incidence financière des procédures inspirées par la jurisprudence *GR...*³⁶. Nous pourrions en outre reprendre à l'identique certains des arguments avancés par Olivier Henrard dans ses conclusions sur votre décision C..., s'agissant de la difficulté, pour l'administration, de conserver indéfiniment la preuve de la notification de ses décisions, en particulier par voie électronique, ou du paradoxe résultant de ce que le temps qui passe conforte la conviction qu'on peut raisonnablement avoir que l'intéressé a eu connaissance de la décision dont il se plaint mais affaiblit la capacité pour l'administration de l'établir valablement.

Enfin, les délais de prescription poursuivent aussi un objectif de sécurité juridique. Vous l'avez jugé par votre décision du 5 décembre 2005, *Mme X...*, T. pp. 815-816-884. Votre décision *Centre Hospitalier de Vichy*, déjà évoquée, qui écarte l'application du délai raisonnable issu de la jurisprudence C... dans le contentieux indemnitaire, juge que, dans ce contentieux « *la prise en compte de la sécurité juridique (...) est alors assurée par les règles de prescription* », ce qui suppose qu'une prescription doit pouvoir courir.

³⁴ CE, 7/2 CHR, 27 février 2019, *M. A...*, n° 418950, p. 41.

³⁵ Voir concl. sur CE, 24 février 2021, 431475, C.

³⁶ CJCE, 29 novembre 2001, *M. Joseph GR... c./ Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation*, Aff. C-366/99 et CE, 29 juillet 2002, *M. GR...*, n° 141112, p. 284.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme, juge que la prescription poursuit plusieurs finalités importantes qui se rattachent à la sécurité juridique : fixer un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer, et « empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé » (CEDH, 22 octobre 1996, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, du, 22083/93; 22095/93, §51 ; 8 juillet 2004, *V.O. C/ France*, 53924/00, §92)³⁷.

4.2.4 La portée de l'évolution de jurisprudence proposée nous paraît devoir être relativisée. La notification constitue en effet le mode normal par lequel une décision individuelle est portée à la connaissance de son destinataire et c'est la condition pour qu'elle lui soit opposable selon une règle désormais codifiée à l'article L. 221-8 du CRPA³⁸. Faute de notification valable de la décision en cause, il demeurera en pratique très difficile à l'administration d'établir que l'intéressé en a eu connaissance et la solution que vous retiendrez ne risque pas de désinciter l'administration à notifier régulièrement ses décisions.

Sur ce point, il ne nous paraît pas utile de distinguer entre les décisions expresses et les décisions tacites car si la décision n'a pas été notifiée (ou n'a pas donné lieu à un accusé de réception régulier), la circonstance qu'elle soit expresse ou tacite est sans incidence sur la connaissance que l'intéressé peut en avoir. La véritable différence, nous semble-t-il, mais il n'est nullement nécessaire de la consacrer en droit car la pratique se chargera de le faire, distingue les décisions qui ont donné lieu à des mesures d'exécution ou d'application et les autres décisions. Ainsi que l'illustre la présente affaire, c'est parce que la décision de mise à la retraite de l'intéressé a été mise en œuvre (pour la rupture définitive de son lien avec le service et la liquidation de sa pension) qu'il est établi qu'il en a eu connaissance³⁹.

4.2.5 Nous vous invitons par suite à juger que le délai de prescription d'une action indemnitaire fondée sur l'illégalité d'une décision administrative individuelle court à compter du jour où il est établi que son destinataire en a eu connaissance, si la prescription est soumise, comme en l'espèce, aux règles du code civil, ou du premier jour de l'année qui suit cette prise de connaissance, si elle relève de la loi du 31 décembre 1968.

Précisons enfin, pour lever toute ambiguïté, que n'est ici en cause que le point de départ de l'action qui tend à la réparation du préjudice causé par une décision administrative individuelle arguée d'illégalité, situation qu'il convient de bien distinguer, ainsi que le faisait le président Stahl dans ses conclusions sur votre décision *GU...*, de l'action en réparation du préjudice né de l'application d'une réglementation illégale.

³⁷ Vous observerez d'ailleurs que, pour motiver ses arrêts du 8 mars 2024 refusant d'importer la jurisprudence C... devant les juridictions de l'ordre judiciaire, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a retenu notamment que les règles de la prescription extinctive suffisent à répondre à l'exigence de sécurité juridique dans les contentieux dont il connaît : Cass. Ass. 8 mars 2024, 21-21.230 et 21-12.560.

³⁸ Même si une décision administrative individuelle n'a pas besoin d'être notifiée ou publiée pour produire ses effets juridiques : CE, Section, 18 mai 1973, *Ville de Cayenne*, n°78734 et a, p. 359.

³⁹ On observera que l'exécution d'une décision est, en droit judiciaire privé, une des rares hypothèses où la « connaissance acquise » d'une décision fait courir le délai de recours (articles 540 pour l'appel du jugement ou article 1416 pour l'injonction de payer).

5. Nous vous devons encore quelques développements sur les conditions d'application dans le temps de la décision que vous allez rendre et, comme toute question de droit transitoire, ce n'est pas la plus simple.

5.1 En tant qu'elle complète votre jurisprudence *GG.../GU...*, pour faire courir à compter de la connaissance qu'en a eu son destinataire, la prescription de l'action indemnitaire fondée sur une décision qui n'a pas été valablement notifiée, la solution que nous vous proposons constitue, dans le champ de la loi du 31 décembre 1968, un revirement de jurisprudence dont l'effet concret est la réduction du délai de prescription.

Vous pourriez certes estimer que l'évolution de cette jurisprudence était déjà en germe dans les principes dégagés par votre décision *C...* et qu'à ce titre, elle était prévisible. Nous ne saurions le contredire puisque nous venons de soutenir que la logique de la décision d'Assemblée conduit à la solution que nous vous proposons.

Toutefois, nous devons constater que, postérieurement à la décision *C...*, vous avez continué à faire application⁴⁰ de votre jurisprudence *GG.../GU...* et que vous l'avez rappelée en formation supérieure par votre décision de Section *M. A...*, n°413995 du 1^{er} juillet 2019 déjà évoquée qui en reprend la formulation et qui a été fichée sur ce point.

5.2 Par votre décision d'Assemblée *Société Tropic Travaux signalisation* du 16 juillet 2007, (291545, p. 360), vous vous êtes autorisés à moduler l'entrée en vigueur d'une règle jurisprudentielle nouvelle qui a pour effet de porter rétroactivement atteinte au droit au recours. Vous avez ultérieurement retenu une formulation de cette jurisprudence dont il résulte qu'en pareil cas, le report dans le temps n'est pas une faculté, mais une obligation (2 septembre 2009, *Assistance publique de Marseille* (297013, T. pp. 917-949).

Ainsi que la Cour européenne des droits de l'Homme l'a rappelé dans son arrêt *Legros et autres* du 9 novembre 2023 sur l'application dans le temps de la jurisprudence *C...*⁴¹, la prescription, comme la forclusion, est au nombre des restrictions apportées au droit d'accès à un tribunal et, à ce titre, elle doit être prévisible⁴². Vous ne pourriez par suite, sans méconnaître les exigences qui découlent de l'article 6§1 de la Convention européenne, appliquer cette évolution de jurisprudence aux réclamations engagées avant votre décision.

5.3 Si les exigences du droit au recours commandent que la modification de la règle de prescription qui résultera de votre décision ne soit pas appliquée aux instances en cours, la présente affaire pose la question de savoir comment elle peut s'appliquer aux instances futures portant sur des faits passés et pour lesquels la prescription n'avait pas commencé à courir selon l'ancienne jurisprudence.

Le seul précédent d'une réduction du délai de prescription par voie jurisprudentielle que nous avons identifié dans votre jurisprudence (12 mars 2010, *Mme A...*, n° 309118, T. p. 822) concerne un délai de prescription dont la réduction ne préjudiciait qu'à l'administration (il s'agissait de l'action en répétition d'indus de rémunération versée par l'administration que vous avez alors décidé de soumettre à la prescription quinquennale de l'ancien article 2277 du

⁴⁰ CE, 5/6 CHR, 26 avril 2018, *B...*, n° 410682, C ; 1 CJS, 2 juin 2023, *M. C... et autres*, n° 461588, C.

⁴¹ CEDH, 9 novembre 2023, *Legros et autres*, no 72173/17 et a., § 129.

⁴² CEDH, 18 décembre 2008, *Legrand c. France*, n° 23228/08, §§ 36-37.

code civil). Vous avez appliqué immédiatement la règle nouvelle mais nous pensons que vous n'auriez pas pu retenir la même solution si elle avait préjudicié aux particuliers⁴³.

La Cour de cassation a déjà procédé à des évolutions de sa jurisprudence conduisant à appliquer un délai de prescription plus bref. C'est même à l'occasion d'un tel revirement qu'elle, a pour la première fois, modulé les effets dans le temps de sa jurisprudence (arrêt d'Assemblée Plénière, *Le provençal* du 21 décembre 2006, 00-20493, Bull.). Elle a également, dans une affaire qui présente certaines ressemblances avec celle que vous examinez aujourd'hui, fait évoluer sa jurisprudence pour faire courir la prescription depuis un événement le plus ancien dans temps (1^{ère} Civ., 19 mai 2021, *Société Veroneau*, n° 20-12.520, Bull.). En pareille circonstance, elle a exclu de l'application de sa nouvelle jurisprudence les actions engagées avant sa décision pour préserver le droit au recours de leurs auteurs mais elle n'a pas traité par avance la situation des personnes qui n'avaient pas encore agi à la date de son revirement de jurisprudence parce qu'elles pensaient – légitimement – disposer encore du temps pour le faire⁴⁴.

La question que vous devez trancher est donc inédite.

5.4 Dans sa thèse sur *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, Charles Forger⁴⁵ résume le débat doctrinal sur cette question qui met en jeu la nature interprétative de la jurisprudence, nécessairement rétroactive, la fonction déclarative de l'activité juridictionnelle, qui invite à statuer pour l'avenir, et les forts enjeux de rétroactivité qui résultent d'une application immédiate de la nouvelle prescription plus courte.

Il invite à trancher le problème en regardant quelle serait la solution du conflit si, au lieu d'être jurisprudentielle, la norme était législative et cette méthode pragmatique nous paraît justifiée.

À cet égard, par une décision du 7 novembre 1979, *S.C.I. "L'Orée du Bois"* (n°12844, p. 401), vous avez jugé que lorsqu'une loi modifiant le délai de prescription d'un droit abrège ce délai, le délai nouveau est immédiatement applicable mais ne peut, à peine de rétroactivité, courir qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Le délai ancien, s'il a commencé de courir avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, ne demeure applicable que dans l'hypothèse où sa date d'expiration surviendrait antérieurement à la date d'expiration du délai nouveau. Les conclusions du président Rivière sur cette décision soulignent l'inspiration des principes généraux d'application de la loi dans le temps, issus notamment des travaux de Roubier⁴⁶. La solution retenue, qui produit des effets analogues à celle que retient la Cour de cassation en pareille circonstance (Cass 1^{ère} ch civile, 28 novembre 1973, *Dme MM...*, 71-13.915, Bull.⁴⁷), permet de concilier l'application immédiate de la loi nouvelle avec sa non

⁴³ Voir également : Ch Forger, *La prescription extinctive des obligations en droit public interne*, §385.

⁴⁴ Il est possible qu'en réalité, la question ne se pose pas pour la Cour de cassation car, ainsi que l'a analysé une thèse comparant la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation en matière de modulation dans le temps des revirements de jurisprudence, la Cour de cassation traite la question de l'atteinte au droit au recours non de façon générale lors du revirement mais au fil des décisions : Olga Mamoudy, *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, Thèse de doctorat en droit soutenue le 5 décembre 2013, Paris I Panthéon Sorbonne, p. 242.

⁴⁵ Ch. Forger, *ibid.* §384.

⁴⁶ P. Roubier, *Le droit transitoire, Conflit de loi dans le temps*, Dalloz/Sirey, Paris, 1960, 2^{ème} édition.

⁴⁷ Solution déclinée en matière sociale (Ch. Soc. 19 décembre 2007, *Jouanine*, 06-10.771) ou fiscale (Com. 22 octobre 1991, *Champagne*, Bull. Civ IV, n° 307).

rétroactivité et d'éviter qu'une loi qui réduit la durée de la prescription ne conduise à la rallonger dans les affaires où le reliquat de prescription restant à courir lorsque la réforme entre en vigueur est inférieur au délai de la nouvelle prescription.

Après une période d'incertitude sur le maintien de cette jurisprudence⁴⁸, vous l'avez réaffirmée par votre décision du 9 février 2001, *Société Westco Trading Corporation* (n° 214564, p. 52) et, depuis, vous en avez fait application à plusieurs reprises⁴⁹.

En 2008, le législateur a consacré cette règle transitoire pour l'application dans le temps de la réforme de la prescription civile⁵⁰. Vous avez déjà eu l'occasion d'en faire aussi application (22 novembre 2019, *SNCF Mobilités*, n° 418645, T. pp. 603-605-819).

5.5 Quelles conséquences en tirer pour la question transitoire qu'il vous appartient de trancher ?

Il nous semble d'abord que vous ne pourriez, sans faire produire à votre décision des effets rétroactifs non justifiés, décider que la règle de prescription nouvelle s'applique aux instances à venir dans les hypothèses où, par son application, l'action du requérant se trouverait déjà prescrite à la date de votre décision. Cela reviendrait en effet à attacher à un fait entièrement situé dans le passé (l'inaction du créancier pendant quatre ans), des effets que le droit en vigueur alors ne prévoyait pas et auquel l'intéressé serait désormais, quelle que soit sa diligence, dans l'impossibilité de remédier⁵¹. L'atteinte au droit à recours serait en réalité analogue à celle qui résulterait d'une application immédiate aux instances en cours.

En revanche, aucune règle supérieure ne paraît s'opposer à ce que vous décidiez, par dérogation aux règles générales d'entrée en vigueur d'une prescription plus courte, d'appliquer le nouveau point de départ de la prescription aux actions à venir tendant à la réparation du préjudice né d'une décision qui n'a pas été valablement notifiée mais dont l'intéressé a eu connaissance avant votre décision. Il faudrait seulement qu'afin de préserver à l'avenir un délai minimum d'action pour les situations les plus anciennes, vous précisiez que lorsque le destinataire a eu connaissance avant le 1^{er} janvier 2021 (ou 2022, si vous souhaitez accorder un délai plus long) de la décision dont il invoque l'illégalité à l'appui de son action indemnitaire, la prescription quadriennale ne sera échue que le 31 décembre prochain (ou le 31 décembre de l'année suivante si vous retenez l'option plus libérale).

La sécurité juridique s'en trouverait certes renforcée et le principe de rétroactivité de la jurisprudence mieux respecté.

Toutefois, le sujet présente-t-il des enjeux qui justifient une telle construction prétorienne qui emprunterait fortement aux compétences du législateur ? Le nombre limité des précédents nous convainc que cela n'est pas le cas et nous redoutons l'inutile complexité du dispositif dérogatoire que vous seriez contraint d'élaborer. Il serait donc plus simple de suivre le droit commun applicable en cas de réduction d'un délai de prescription et de juger que, pour les

⁴⁸ Voir décisions jugeant que l'application immédiate aux situations en cours de la modification du délai ne s'applique ni au délai de l'action en recouvrement (CE, 7/9 SSR, 25 mai 1988, Gautier, n°64383, B ; CE, 9/8 SSR, 10 juillet 1989, *société "Shakoumisha"*, n°91890, C) ni au délai de reprise de l'administration fiscale (CE, 9/8 SSR, 6 avril 1998, *TT...*, n°147642, T. pp. 722-839-850-855-1137).

⁴⁹ CE, 17 mai 2013, *Ministre du budget*, 357569, C ou 4/5 SSR, 7 juillet 2010, *M. Doucet*, n°328388, T. pp. 700-1007.

⁵⁰ II de l'article 26 de la loi du 17 juin 2008.

⁵¹ J. Petit, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, préc. LGDJ, Collection Bibliothèque de droit public, Paris, 2002, p. 383.

décisions administratives non notifiées mais dont les destinataires ont eu connaissance antérieurement à la publication de votre décision, le fait générateur de la créance auquel se rattache le point de départ de la prescription d'une éventuelle action en réparation du préjudice causé par l'illégalité de cette décision administrative est la date de la publication de votre décision. Cela signifie concrètement que, pour les faits antérieurs, la prescription quadriennale commencera à courir le 1^{er} janvier prochain.

Cela nous paraît justifier aussi que vous ordonniez la publication de votre décision au *Journal officiel* (pour un précédent : Section du 27 octobre 2006, *Société Techna SA et autres*, 260767, p. 451)

5.6 Cette solution s'inscrira dans la logique de celle que vous avez retenue, pour l'exercice du droit de recours, par votre décision de Section du 13 mars 2020, *Sté Hasbro European Trading BV* (n° 435634, A) qui a jugé que la publication de la doctrine fiscale au BOFiP et sa mise en ligne sur le site Internet de l'administration des impôts fait courir le délai pour la contester. Cette décision, juge qu'en tant qu'elle porte sur les publications postérieures au 1^{er} janvier 2019, cette règle jurisprudentielle fixant ce point de départ du délai de recours découle des textes et, par suite, vous en avez fait application immédiatement même dans les instances en cours. Au contraire, pour les publications antérieures à cette date, vous avez veillé à ce que la règle jurisprudentielle nouvelle que vous veniez de retenir, qui abandonnait une jurisprudence antérieure, ne porte pas atteinte au droit au recours et vous avez jugé qu'un délai de deux mois courrait à compter de la lecture de votre décision.

De façon analogue, nous vous invitons à juger qu'en tant qu'il porte sur le délai de prescription quinquennal de l'article 2224 du code civil, le rattachement du point de départ de la prescription à la connaissance de la décision dont l'illégalité est invoquée à l'appui d'une action indemnitaire, découle de la loi du 17 juin 2008 (et doit être immédiatement appliqué même aux instances en cours), alors qu'en tant qu'il porte sur le délai de prescription quadriennal de la loi du 31 décembre 1968, ce rattachement, lorsque la connaissance de la décision est antérieure à votre décision, doit conduire seulement à faire partir un délai de prescription pour l'avenir.

6. Suivant cette orientation, vous pourrez faire droit à l'exception de prescription quinquennale opposée par la Banque de France, annuler pour ce motif les articles 1^{er} et 2 du jugement du tribunal administratif de Montpellier, rejeter la demande et l'appel incident de M. B... et, dans les circonstances de l'espèce, rejeter les conclusions présentées au titre des frais non compris dans les dépens.

Tel est le sens de nos conclusions