

Délai de prescription de quatre ans

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

Article 1

Sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées **dans un délai de quatre ans** à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public.

Application de la prescription quadriennale en cas d'erreur sur le bulletin de paie d'un fonctionnaire.

Dans un arrêt en date du 10 juillet 2020 (n°430769, Mentionné dans les tables du recueil Lebon), le Conseil d'Etat s'est prononcé pour l'application d'un délai de prescription de quatre ans, en faveur des actions dirigées contre des erreurs dans les bulletins de paie des fonctionnaires.

L'administration considérait qu'un bulletin de paie était une décision administrative, et qu'elle devait faire application de la jurisprudence Czabaj, **limitant le délai de recours à un an contre une telle décision administrative** (CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. Czabaj, n° 387763).

Ainsi, selon le raisonnement suivie par l'administration, un rappel de traitement n'était possible **que si la demande était faite dans le délai d'un an suivant la date d'émission du bulletin de paie.**

Par conséquent, un fonctionnaire constatant une erreur sur son bulletin de paie ne pouvait demander un rappel de traitement antérieur à une année.

Le Conseil d'Etat a jugé que, contrairement à ce que soulevait l'administration, un bulletin de paie n'était pas une décision administrative, et que dès lors, s'agissant d'une demande de versement de sommes impayées, **il convenait de faire application de la règle de la prescription quadriennale prévue par la loi du 31 décembre 1968 :**

« 2. En premier lieu, le bulletin de paie d'un agent public ne revêt pas, en lui-même, le caractère d'une décision. Il en va ainsi alors même qu'il comporterait une simple erreur, qu'il s'agisse d'une erreur de liquidation ou de versement. Dans ce cas, une demande tendant au versement des sommes impayées constitue la réclamation d'une créance de rémunération détenue par un agent public sur une personne publique, soumise comme telle aux règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

Cette solution s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat sur l'inapplicabilité de la jurisprudence Czabaj aux actions en responsabilité :

« La prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, est alors assurée par les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ou, en ce qui concerne la réparation des dommages corporels, par l'article L. 1142-28 du code de la santé publique » (CE, 17 juin 2019, Centre hospitalier de Vichy, n° 413097, p. 214).

Le Conseil d'Etat fait donc application de ce principe, pour affirmer qu'un fonctionnaire dispose d'un délai de 4 ans pour agir, afin d'obtenir le versement des sommes impayées



Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 10/07/2020, 430769

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner l'Etat à lui verser la somme de 20 038,99 euros qu'il estimait lui être due au 31 décembre 2012 assortie des intérêts moratoires ainsi que les salaires acquis au titre des années 2010 à 2012, assortis des intérêts moratoires. Par un jugement n° 1405766 du 27 avril 2017, le tribunal administratif de Toulouse a condamné l'Etat à verser à M. B... la somme correspondant à la différence entre les salaires demi-nets qu'il aurait dû percevoir de 2010 à 2012, calculés dans les conditions prévues par ce jugement, et les salaires demi-nets effectivement perçus au cours de ces années et a renvoyé M. B... devant le ministre des finances et des comptes publics pour qu'il soit procédé à la liquidation de cette somme, ces condamnations étant assorties des intérêts au taux légal à compter du 5 septembre 2014.

Par un arrêt n°s 17BX01984, 17BX03097 du 18 mars 2019, la cour administrative d'appel de Bordeaux a, d'une part, rejeté la requête n° 17BX01984 formée par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics et, d'autre part, estimé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la requête n° 17BX03097 tendant au sursis à exécution du jugement du 27 avril 2017 du tribunal administratif de Toulouse.

Par un pourvoi, enregistré le 15 mai 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics demandent au Conseil d'Etat d'annuler cet arrêt en tant qu'il statue au fond sur les conclusions formées à l'appui de la requête n° 17BX01984.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des impôts ;
- la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Marc Firoud, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Mireille Le Corre, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat de M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. B... a été nommé conservateur des hypothèques de 2ème catégorie par arrêté du 17 mai 2009 et affecté, le 31 août 2009, au bureau des hypothèques de Toulouse 2 jusqu'au 1er janvier 2013. M. B... a été admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1er septembre 2014. Il a demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner l'Etat à lui verser la somme de 20 038,99 euros qui figurait au 31 décembre 2012 dans la comptabilité du service de publicité foncière Toulouse 2 et à lui payer l'intégralité des salaires acquis au titre des années 2010 à 2012. Par un jugement du 27 avril 2017, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté les conclusions de M. B... tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 20 038,99 euros, a condamné l'Etat à lui verser la somme correspondant à la différence entre les salaires demi-nets qu'il aurait dû percevoir de 2010 à 2012 et les salaires demi-nets qu'il a effectivement perçus au cours de ces années et a renvoyé l'intéressé devant le ministre des finances et des comptes publics pour qu'il soit procédé à la liquidation de la somme à laquelle il a droit, assortie des intérêts au taux légal à compter du 5 septembre 2014. Par un arrêt du 18 mars 2019, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics contre ce jugement en tant qu'il emporte condamnation de l'Etat. Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics se pourvoient en cassation contre cet arrêt, en tant qu'il a rejeté leur appel contre le jugement du 27 avril 2017 du tribunal administratif de Toulouse.

2. En premier lieu, **le bulletin de paie d'un agent public ne revêt pas, en lui-même, le caractère d'une décision. Il en va ainsi alors même qu'il comporterait une simple erreur, qu'il s'agisse d'une erreur de liquidation ou de versement.** Dans ce cas, une demande tendant au versement des sommes impayées constitue la réclamation d'une créance de rémunération détenue par un agent public sur une personne publique, **soumise comme telle aux règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.**

3. Il résulte de ce qui précède que la cour administrative d'appel de Bordeaux n'a pas commis d'erreurs de droit en relevant que les fiches de paie de M. B... n'avaient pas en elles-mêmes le caractère de décisions à objet pécuniaire puis en jugeant que sa demande tendant à la contestation des rémunérations versées par le Trésor public au titre des années 2010 à 2012 revêtait un caractère indemnitaire. La cour n'a pas plus commis d'erreur de droit en ne regardant pas comme tardive la demande de M. B... au motif que n'était pas applicable la règle de forclusion tenant à ce qu'un recours en annulation contre une décision, dont il est établi que le demandeur a eu connaissance, ne peut être introduit au-delà d'un délai raisonnable en principe d'un an, **seules les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics étant, ainsi qu'il a été dit, susceptibles de s'appliquer au recours de pleine juridiction formé par un agent public pour réclamer une créance de rémunération qu'il estime détenir sur une personne publique.**

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 884 du code général des impôts, alors en vigueur : " Pour tenir compte au Trésor des dépenses qu'il assume pour l'exécution du service hypothécaire, il est établi, sur les salaires bruts annuels des conservateurs des hypothèques, un prélèvement, dont le taux, progressif par tranches, et les conditions d'application sont réglés par arrêté du ministre chargé du budget ".

5. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que les juges du fond ont estimé que les taux applicables aux prélèvements du Trésor public sur les sommes versées par les usagers, afin de déterminer les salaires de M. B..., étaient ceux prévus par l'article 67 de l'annexe IV au code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'arrêté du 3 septembre 2001. Les ministres requérants soutiennent que les dispositions de l'article 67 ont été disjointes de l'annexe IV au code général des impôts depuis le 3 avril 2008 et que, par suite, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en estimant qu'elles devaient être mises en œuvre pour recalculer les salaires de M. B... pour la période 2010 à 2012.

6. Toutefois, les dispositions de l'arrêté ministériel du 1er avril 2008, portant " incorporation à l'annexe IV au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de cette annexe ", indiquant notamment " article 67 : les dispositions de cet article sont disjointes ", ne peuvent être interprétées, dans ce cas particulier, comme ayant procédé à l'abrogation de l'article 67 de l'annexe IV à ce code général des impôts, le site " Legifrance " indiquant d'ailleurs que pour les années 2010 à 2012 en litige, ces dispositions étaient en vigueur dans la rédaction issue de l'arrêté du 3 septembre 2001. Il suit de là que le moyen tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en faisant application de l'article 67 de l'annexe IV du code général des impôts, dans sa version issue de l'arrêté du 3 septembre 2001, pour déterminer le taux des prélèvements du Trésor sur les sommes versées par les usagers ne peut qu'être écarté.

7. En troisième lieu, les règles de comptabilité publique et les règles budgétaires qu'invoquent le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ne régissent pas la situation des agents publics chargés d'en assurer l'exécution. Ces règles sont également sans incidence sur la possibilité qu'ont les conservateurs des hypothèques de contester les rémunérations qu'ils ont perçues, **seule la prescription quadriennale étant susceptible de faire obstacle à un recours des conservateurs relatif au montant des salaires perçus**. Par suite, le moyen tiré de ce que la cour aurait méconnu les règles de la compatibilité publique et les règles budgétaires en n'estimant pas que les prélèvements opérés par le Trésor public sur les salaires dus à M. B... sont devenus définitifs **au regard de ces règles doit être écarté**

8. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics doit être rejeté. **Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros à M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

DECIDE :

Article 1er : **Le pourvoi du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics est rejeté.**

Article 2 : **L'Etat versera une somme de 3 000 euros** à M. B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'économie, des finances et de la relance et à M. A... B...

Conseil d'État, Assemblée, 13/07/2016, 387763, Publié au recueil Lebon

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Article 1 : L'ordonnance du 2 décembre 2014 du tribunal administratif de Lille est annulée.

Article 2 : La demande de M. B...et le surplus des conclusions de son pourvoi sont rejetés.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A...B...et au ministre des finances et des comptes publics.

Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 17/06/2019, 413097, Publié au recueil Lebon

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Mme B...A...a demandé au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, à titre principal, de condamner le centre hospitalier de Vichy à lui verser la somme de 8 000 euros à titre de provision sur l'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi à raison de fautes commises par cet établissement lors de sa prise en charge et, à titre subsidiaire, de condamner cet établissement à lui verser une indemnité de 19 121,74 euros en réparation de ce préjudice. Par un jugement n° 1300986 du 9 avril 2015, le tribunal administratif a condamné le centre hospitalier de Vichy à lui verser une indemnité de 5 247,83 euros.

Par un arrêt n°15LY01932 du 14 juin 2017, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par le centre hospitalier de Vichy contre ce jugement et l'appel incident de MmeA....

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 août et 2 novembre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le centre hospitalier de Vichy demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande et de rejeter les conclusions de MmeA....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 68-1250 au 31 décembre 1968 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Florian Roussel, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Cécile Barrois de Sarigny, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Le Prado, avocat du centre hospitalier de Vichy ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme A..., née le 21 avril 1978, enceinte depuis le 31 janvier 2009, a été prise en charge par le centre hospitalier de Vichy le 27 février 2009 pour des examens échographiques et biologiques au service des urgences gynécologiques en raison de douleurs et de saignements, puis à compter du 28 février pour une intervention chirurgicale motivée par un diagnostic d'hémopéritoine. Au cours de l'opération, une grossesse extra-utérine a été décelée et a nécessité l'ablation chirurgicale de la trompe droite. Estimant fautifs les soins qui lui avaient été dispensés, Mme A... a présenté auprès du centre hospitalier **une réclamation préalable tendant à l'indemnisation de ses préjudices**, qui a été rejetée par une décision expresse dont elle a reçu notification le 7 mai 2010. Après avoir saisi le 7 juillet 2010 le juge des référés du tribunal administratif et obtenu la désignation d'un expert qui a établi son rapport le 16 mai 2011, elle a demandé le 22 juin 2013 au tribunal administratif de Clermont-Ferrand de condamner le centre hospitalier à l'indemniser de ses préjudices. **Par un jugement du 9 avril 2015, le tribunal administratif a partiellement fait droit à sa demande.** La cour administrative d'appel de Lyon, par un arrêt du 14 juin 2017, a rejeté l'appel du centre hospitalier et l'appel incident de Mme A... Le centre hospitalier se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

Sur la recevabilité du recours indemnitaire présenté par Mme A...:

2. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative :

" Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ".

Aux termes de l'article R. 421-5 du même code :

" Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ".

L'article L. 1142-7 du code de la santé publique prévoit qu'une personne qui s'estime victime d'un dommage imputable à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins peut saisir la commission de conciliation et d'indemnisation et que cette saisine interrompt le délai de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure engagée devant la commission. Eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur en instituant cette procédure, la notification de la décision par laquelle un établissement public de santé rejette la réclamation d'un patient tendant à l'indemnisation d'un dommage doit indiquer non seulement que le tribunal administratif peut être saisi dans le délai de deux mois mais aussi que ce délai est interrompu en cas de saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation. **Si elle ne comporte pas cette double indication, la notification ne fait pas courir le délai imparti à l'intéressé pour présenter un recours indemnitaire devant le juge administratif.**

3. Il résulte, par ailleurs, du principe de sécurité juridique que le destinataire d'une décision

administrative individuelle qui a reçu notification de cette décision ou en a eu connaissance dans des conditions telles que le délai de recours contentieux ne lui est pas opposable doit, s'il entend obtenir l'annulation ou la réformation de cette décision, saisir le juge dans un délai raisonnable, qui ne saurait, en règle générale et sauf circonstances particulières, excéder un an. Toutefois, cette règle ne trouve pas à s'appliquer aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique qui, s'ils doivent être précédés d'une réclamation auprès de l'administration, ne tendent pas à l'annulation ou à la réformation de la décision rejetant tout ou partie de cette réclamation mais à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. La prise en compte de la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, **est alors assurée par les règles de prescription prévues par la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics ou, en ce qui concerne la réparation des dommages corporels, par l'article L. 1142-28 du code de la santé publique.**

4. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que la décision notifiée à Mme A...le 7 mai 2010 et rejetant sa réclamation préalable ne mentionnait pas que le délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif serait interrompu en cas de saisine, dans ce délai, de la commission de conciliation et d'indemnisation. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus, d'une part, que la cour administrative d'appel en a déduit à bon droit que le délai du recours contentieux n'était pas opposable à Mme A...et, d'autre part, qu'elle n'a pas commis d'erreur de droit en écartant la fin de non-recevoir opposée par le centre hospitalier de Vichy, tirée de ce que le recours indemnitaire n'avait pas été présenté dans un délai raisonnable à compter de la notification de la décision.

Sur la responsabilité du centre hospitalier de Vichy :

5. Pour juger que le centre hospitalier de Vichy avait commis une faute dans la prise en charge de Mme A..., la cour a souverainement retenu que l'intéressée n'avait pas fait l'objet, malgré ses nombreux appels, d'un examen qualifié par un gynécologue dans la nuit du 28 février au 1er mars 2009 et en a déduit, sans commettre d'erreur de qualification juridique, que l'établissement avait commis une faute dans sa prise en charge. En retenant qu'une telle faute était à l'origine des souffrances endurées par l'intéressée et d'un préjudice d'ordre psychologique constaté ultérieurement, la cour n'a ni dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis ni inexactement qualifié les faits de l'espèce.

6. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi du centre hospitalier de Vichy doit être rejeté.

D E C I D E :

Article 1er : **Le pourvoi du centre hospitalier de Vichy est rejeté.**

Article 2 : La présente décision sera notifiée au centre hospitalier de Vichy et à Mme B...A....