

# PREP'AVOCAT

## PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

### SUPPORT PÉDAGOGIQUE

#### LES DÉLAIS DE RECOURS

*« Rien ne sert de recourir, il faut agir à point. »<sup>1</sup>*

Depuis la création de la commission du contentieux du Conseil d'État en 1806, de nombreux textes se sont enchaînés pour fixer des délais prédéterminés afin de saisir la juridiction administrative. Cet encadrement du droit au recours a varié à travers le temps et constitue un moyen de régulation du flux contentieux par la voie de la recevabilité.

Afin de satisfaire à l'impératif de stabilité des situations juridiques, la durée du délai, le moment de son déclenchement, sa computabilité, son opposabilité, sa suspension, son interruption et sa prolongation sont largement encadrés et se trouvent liés à la règle de la décision préalable qui veut que le juge administratif ne puisse être saisi que d'un recours contre une décision émanant de la puissance publique. Dès lors qu'existe une dispense de décision préalable, s'ensuit une dispense de délai comme cela a très longtemps été le cas en matière de responsabilité pour dommages de travaux publics, jusqu'à l'intervention du décret « JADE » et son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Lier le contentieux et agir dans un délai déterminé, voilà donc, par principe, les règles imposées aujourd'hui par l'article R. 421-1 et suivants du code de justice administrative :

---

<sup>1</sup> G. PEISER, *Contentieux administratif*, 16<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. Mémentos, 2014, p. 137.

**Art. R. 421-1**

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.

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.

Le délai prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat.

**Art. R. 421-2**

Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours.

La date du dépôt de la demande à l'administration, constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête.

Le délai prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat.

**Art. R. 421-3**

Toutefois, l'intéressé n'est forcloé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet :

1° Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, si la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux ;

2° Dans le cas où la réclamation tend à obtenir l'exécution d'une décision de la juridiction administrative.

**Art. R. 421-4**

Les dispositions des articles R. 421-1 à R. 421-3 ne dérogent pas aux textes qui ont introduit des délais spéciaux d'une autre durée.

**Art. R. 421-5**

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.

Il résulte de ces dispositions que le recours tendant à l'annulation, à la réformation ou à l'indemnisation de préjudices causés par une décision administrative doit être exercé dans un temps particulier au-delà duquel une telle action pourrait être préjudiciable tant à l'administration et à son fonctionnement qu'à l'exigence de sécurité juridique qui, rappelons-le, constitue un principe général du droit.

Le délai de droit commun fixé est de deux mois et il s'agit, par principe<sup>2</sup>, d'un délai franc à la computation particulière : un jour s'ajoute au délai qui court entre le déclenchement et l'expiration.

*Ex : Je reçois notification d'une décision administrative le 23 mars 2022, je peux saisir le juge jusqu'au 24 mai 2022 à minuit.*

Toutefois, si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, il se trouve prolongé jusqu'au premier jour ouvrable qui suit (CE, 19 septembre 2014, *Société Ortec Méca*, n° 362568).

Dans certaines hypothèses, le délai de droit commun ne s'applique pas au profit d'un délai plus court (référés, contentieux électoraux) ou plus long (recours contre une autorisation en matière d'installations classées...).

En matière contractuelle, l'article R. 421-1 paraît instaurer une exception au délai de droit commun. Pour autant, cela ne signifie nullement qu'il n'existe pas de délais de recours en la matière. En effet, même si le texte ne le précise pas, il renvoie en définitive aux délais contractuellement prévus, le plus souvent par les CCAG (cahiers des clauses administratives générales) auxquels ont décidé de se soumettre les parties.

Il n'existe désormais plus que deux réelles dispenses totales de délai de recours à savoir celles visées par l'article R. 421-3 concernant les décisions implicites de rejet spécifiquement mentionnées et s'agissant des recours en déclaration d'inexistence d'un acte (CE, 10 novembre 1999, *Préfet de la Drôme c/ Commune de Nyons*, n° 126382), c'est-à-dire, lorsque le requérant demande au juge de déclarer « nul et non avenue » une décision administrative entachée d'une illégalité si grave et flagrante qu'elle conduit à remettre en cause son existence même.

---

<sup>2</sup> À titre d'exemple, les délais de procédure administrative non contentieuse ne sont pas francs : naissance d'une décision implicite de rejet due au silence gardé par l'administration.

En revanche, ainsi que le prévoit l'article R. 421-5 du code de justice administrative, une absence d'opposabilité du délai de recours peut être soulevée dès lors que la décision litigieuse ne mentionne pas les voies & délais de recours à l'occasion de sa notification. Sans supprimer l'exigence d'un délai de recours, cet élément bouscule son déclenchement normal. Toutefois, depuis la jurisprudence *Czabaj* (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 387763), le recours doit être formé dans un délai raisonnable fixé à un an.

### **Texte intégral de la décision**

Vu la procédure suivante :

M. A...B...a demandé au tribunal administratif de Lille, d'une part, d'annuler l'arrêté du 24 juin 1991 du ministre de l'économie et des finances lui concédant une pension de retraite, en tant que cet arrêté ne prend pas en compte la bonification pour enfants prévue par les dispositions du b) de l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite, d'autre part, d'enjoindre au ministre de l'économie et des finances de procéder à une nouvelle liquidation de sa pension prenant en compte cette bonification. Par une ordonnance n° 1408180 du 2 décembre 2014, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 février et 6 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, M. B... demande au Conseil d'État :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler l'arrêté du ministre de l'économie et des finances du 24 juin 1991, d'enjoindre au ministre des finances et des comptes publics de modifier dans le délai de deux mois suivant la notification de l'arrêt du Conseil d'État les conditions dans lesquelles sa pension lui a été concédée, de revaloriser rétroactivement cette pension à compter du 1er janvier 2010, d'assortir les sommes dues des intérêts au taux légal à compter du 19 novembre 2014 et d'ordonner la capitalisation ultérieure de ceux-ci ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des pensions civiles et militaires de retraite ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Vincent Montrieux, maître des requêtes en service extraordinaire,

**Prépa Droit Juris'Perform**

[www.juris-perform.fr](http://www.juris-perform.fr)

6 bis bd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 07 69 76 64 99 / 06 98 89 44 22

- les conclusions de M. Olivier Henrard, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, avocat de M. B...;

1. Considérant qu'aux termes de l'article R. 104 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en vigueur à la date de la décision contestée devant le juge du fond et dont les dispositions sont désormais reprises à l'article R. 421-5 du code de justice administrative : " 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. " ; qu'il résulte de ces dispositions que **cette notification doit, s'agissant des voies de recours, mentionner, le cas échéant, l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire ainsi que l'autorité devant laquelle il doit être porté ou, dans l'hypothèse d'un recours contentieux direct, indiquer si celui-ci doit être formé auprès de la juridiction administrative de droit commun ou devant une juridiction spécialisée et, dans ce dernier cas, préciser laquelle ;**

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M.B..., ancien brigadier de police, a reçu le 26 septembre 1991 notification de l'arrêté du 24 juin 1991 lui concédant une pension de retraite, ainsi que l'atteste le procès-verbal de remise de son livret de pension ; que cette notification mentionnait le délai de recours contentieux dont l'intéressé disposait à l'encontre de cet arrêté mais ne contenait aucune indication sur la juridiction compétente ; qu'ainsi, en jugeant que cette notification comportait l'indication des voies et délais de recours conformément aux dispositions de l'article R. 421-5 citées ci-dessus, le tribunal administratif de Lille a dénaturé les pièces du dossier ; que M. B... est donc fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée, qui a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté ;

3. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 102 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, alors en vigueur, repris au 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. " ; **qu'il résulte des dispositions citées au point 1 que lorsque la notification ne comporte pas les mentions requises, ce délai n'est pas opposable ;**

5. Considérant toutefois que **le principe de sécurité juridique**, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance ; qu'en une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable ; qu'en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance ;

6. Considérant que la règle énoncée ci-dessus, qui a pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours, ne porte pas atteinte à la substance du droit au recours, mais tend seulement à éviter que son exercice, au-delà d'un délai raisonnable, ne mette en péril la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice, en exposant les défendeurs potentiels à des recours excessivement tardifs ; qu'il appartient dès lors au juge administratif d'en faire application au litige dont il est saisi, quelle que soit la date des faits qui lui ont donné naissance ;

7. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. B...a reçu notification le 26 septembre 1991 de l'arrêté portant concession de sa pension de retraite du 24 juin 1991, comme l'atteste le procès-verbal de remise de son livret de pension, et que cette notification comportait mention du délai de recours de deux mois et indication que l'intéressé pouvait former, dans ce délai, un recours contentieux ; que si une telle notification était incomplète au regard des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, faute de préciser si le recours pouvait être porté devant la juridiction administrative ou une juridiction spécialisée, et si, par suite, le délai de deux mois fixé par l'article R. 421-1 du même code ne lui était pas opposable, il résulte de ce qui précède que le recours dont M. B...a saisi le tribunal administratif de Lille plus de vingt-deux ans après la notification de l'arrêté contesté excédait le délai raisonnable durant lequel il pouvait être exercé ; que sa demande doit, en conséquence, être rejetée comme tardive ; qu'il en résulte que les conclusions présentées par M. B...sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : 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.

Ce raisonnement *Czabaj* a par exemple été jurisprudentiellement étendu :

- à la contestation de titres exécutoires (CE, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n° 401386) ;
- aux recours visant les décisions à objet exclusivement pécuniaire (CE, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays roussillonnais*, n° 405355) ;
- aux recours contre des décisions non réglementaires ne présentant pas le caractère de décisions individuelles dès lors que leurs destinataires ont besoin d'une notification pour engager une action (CE, 25 septembre 2020, *SCI La Chaumière*, n° 430945) ;
- aux recours à l'encontre de décisions implicites de la part de l'administration dans le cadre d'un recours gracieux (CE, 12 octobre 2020, *Société le Château Chéri*, n° 429185) ...

Le délai raisonnable a même été porté à trois ans au lieu d'un an pour le contentieux relatif à la perte de nationalité (CE, 29 novembre 2019, n°s 411145, 426372, 429248).

Toutefois, à titre d'illustrations, le juge a refusé l'application de la solution *Czabaj* dans le cadre de recours formés contre des décisions implicites de rejet d'une réclamation fiscale (CE, 8 février 2019, *SARL Nick Danese Applied Research*, n° 406555) mais également au délai dans lequel le juge peut être saisi d'une action destinée à l'engagement de la responsabilité d'une personne publique (CE, 24 juin 2019, *EARL Valette*, n° 407059).

\*\*\*

Deux autres situations, fixées par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), pour lesquelles le délai de recours s'avère non-opposable :

**Art. L. 112-6**

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation.

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.

**Art. L. 114-6**

Lorsqu'une demande adressée à une administration est affectée par un vice de forme ou de procédure faisant obstacle à son examen et que ce vice est susceptible d'être couvert dans les délais légaux, l'administration invite l'auteur de la demande à la régulariser en lui indiquant le délai imparti pour cette régularisation, les formalités ou les procédures à respecter ainsi que les dispositions légales et réglementaires qui les prévoient.

Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur de la demande lorsque la réponse de l'administration ne comporte pas les indications mentionnées à l'alinéa précédent.

\*\*\*

❖ **Le temps du déclenchement**

**Dans le cadre du REP ou du RPC objectif**

La prise de connaissance de la décision administrative constitue le point de départ du délai de recours et déclenche le délai. Ainsi, cela se matérialise par la publicité adaptée et conforme de la décision litigieuse (publication d'un acte réglementaire, notification d'un acte individuel – articles L. 221-2, L. 221- 7 et L. 221-8 du CRPA mais également en matière urbanistique R. 424-15 et R. 600-2 du code de l'urbanisme). Néanmoins, en l'absence de publicité adéquate, la théorie de la connaissance acquise peut faire courir le délai même si elle ne s'applique pas par principe aux actes réglementaires (CE, 19 février 1993, *Nainfa*, n° 106792).



### **Dans le cadre du RPC indemnitaire**

La décision préalable est une exigence de recevabilité à elle seule (moyen d'ordre public) et elle impacte évidemment les délais de recours. En absence de liaison du contentieux, pas de saisine du juge, à quelque moment que ce soit (CE, Avis, 27 mars 2019, *Consorts Rollet*, n° 426472). En effet, l'indemnisation doit être provoquée, l'administration doit être « saisie » avant le juge, et cela entre en résonance avec les modes alternatifs de règlements des litiges.

#### ❖ **Le temps des prolongations**

Le délai de recours contentieux peut être prorogé par l'exercice, par le requérant, d'un recours administratif préalable, qu'il soit facultatif ou obligatoire, gracieux ou hiérarchique. Aussi, il ne recommence à courir qu'à la date à laquelle une réponse a été apportée par l'administration. À noter : cela ne fonctionne qu'une fois et la prorogation n'intervient pas si un recours hiérarchique est formé après un recours gracieux par exemple, d'où l'intérêt d'adopter, à l'issue de la réponse de la puissance publique, une bonne stratégie contentieuse.

L'autorité préfectorale peut, elle aussi, proroger le délai de recours contentieux lorsqu'elle sollicite des informations complémentaires auprès d'une administration ou qu'elle la saisit d'une demande gracieuse. Enfin, toute demande d'aide juridictionnelle prolonge le délai (CE, Sect., 28 juin 2013, *Davodi*, n° 363460), sauf exceptions.

#### ❖ **Le temps de l'expiration**

Au-delà du délai de recours contentieux de droit commun, « raisonnable » ou encore fixé contractuellement, le recours exercé par le requérant sera frappé d'irrecevabilité.

Si le juge a été saisi dans les délais, une fois la forclusion actée, les requérants ne peuvent plus présenter de nouvelles conclusions, ni en REP, ni en RPC, ni même de nouveaux moyens relevant d'une autre cause juridique (CE, Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, n° 9772) : l'expiration du délai de recours contentieux cristallise le litige.