

# Privation d'une garantie entraînant l'inopposabilité du délai de recours contentieux devant le juge d'appel

## Lire les conclusions de :

**François Pourny**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Cédric Meurant**

Le délai de recours, bouclier du requérant face aux ordonnances de l'article R. 222-1 alinéa 7 du Code de justice administrative

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 12LY00731 – 11 octobre 2012 – C+ [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Délai de recours contentieux, Rejet par ordonnance, Demande nouvelle

### Rubriques

Procédure

## TEXTES

---



[Résumé](#) [Conclusions du rapporteur public](#) [Note universitaire](#)

## Résumé

- <sup>1</sup> Le délai de recours n'était pas expiré lorsque la demande du requérant a été rejetée en première instance par application du 7° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.
- <sup>2</sup> La Cour administrative d'appel de Lyon annule l'ordonnance attaquée et, statuant par la voie de l'évocation, considère que le moyen de légalité externe tiré de l'insuffisante motivation de la décision en litige, invoqué pour la première fois par l'intéressé devant la Cour, ne l'a pas été après l'expiration du délai de recours contentieux. Ce moyen n'avait pas donc pas le caractère d'une demande nouvelle et était donc recevable.
- <sup>3</sup> Cf CAA Lyon, 25 octobre 2012, N° 12LY01245 => même situation, mais, en l'absence de moyen de fond, la Cour administrative d'appel renvoie l'affaire au Tribunal administratif

# Conclusions du rapporteur public

**François Pourny**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6017](https://doi.org/10.35562/alyoda.6017)

<sup>1</sup> Le requérant, M. Romain R..., né en 1992, a bénéficié d'une bourse d'enseignement supérieur pour l'année universitaire 2010-2011. Il a déposé en octobre 2011, une demande afin d'en bénéficier à nouveau pour l'année universitaire 2011-2012, mais ce bénéfice lui a été refusé par une décision du recteur de l'académie de Dijon en date du 30 novembre 2011, au motif que la demande d'un dossier de bourse s'effectue entre le 15 janvier et le 30 avril de l'année précédant la rentrée universitaire ou tardivement pendant l'année universitaire en cas de changement durable et notable de la situation de l'étudiant ou de sa famille.

<sup>2</sup> M. R... a alors contesté cette décision du 30 novembre 2011 devant le Tribunal administratif de Dijon. Sa demande a été rejetée par une ordonnance en date du 30 décembre 2011, prise sur le fondement du 7° de l'article R222-1 du code de justice administrative, qui permettent aux présidents de formation de jugement de rejeter par ordonnance, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, l'auteur de cette ordonnance ayant simplement relevé que M. R... n'alléguait aucune circonstance de nature à permettre un examen dérogatoire de sa situation par le recteur.

<sup>3</sup> M. R..., qui n'a pas été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle, a interjeté appel de cette ordonnance et sa requête a été régularisée par la production du timbre fiscal désormais indispensable.

<sup>4</sup> En ce qui concerne la régularité de l'ordonnance attaquée, il soutient que sa demande ne pouvait pas être rejetée par ordonnance sur le fondement du 7° de l'article R222-1 avant l'expiration du délai de recours et ce moyen est fondé, puisque la décision attaquée est datée du 30 novembre 2011 et que l'ordonnance attaquée a été prise le 30 décembre 2011, alors que M. R... avait encore la possibilité de présenter des moyens nouveaux jusqu'à l'expiration du délai de deux mois suivant la notification de la décision qu'il conteste, donc au moins jusqu'au 31 janvier 2012, si la décision du recteur lui a été notifiée le jour même. Nous vous proposons donc d'annuler cette ordonnance.

5 Vous avez désormais pour pratique habituelle de faire suivre une annulation pour irrégularité d'un renvoi devant les premiers juges, mais vous dérogez généralement à cette pratique en statuant par voie d'évocation lorsque l'affaire présente un certain degré d'urgence, ce qui nous paraît être le cas pour une demande de bourse.

6 Si vous évoquez, vous avez informé les parties que vous êtes susceptibles de soulever d'office l'irrecevabilité d'un moyen de légalité externe invoqué pour la première fois en appel, alors que le requérant n'avait présenté aucun moyen se rattachant à cette cause juridique en première instance. Nous ne vous proposerons cependant pas de retenir ce moyen d'ordre public, dans les circonstances de l'espèce. En effet, le requérant a été privé de la possibilité de présenter des moyens de légalité externe en première instance par le caractère prématuré de l'ordonnance attaquée, qui l'a privé de la moitié du délai de recours contentieux. Nous vous proposons donc de rejeter ce moyen en considérant que la décision attaquée contient bien l'énoncé d'une règle de droit, puisqu'elle énonce clairement que « la demande d'un dossier de bourse s'effectue entre le 15 janvier et le 30 avril de l'année précédant la rentrée universitaire ou tardivement pendant l'année universitaire en cas de changement durable et notable de la situation de l'étudiant ou de sa famille, même si le fondement de cette règle de droit n'est pas énoncé. Elle contient ensuite une motivation de fait en indiquant au requérant qu'il ne remplit aucune des conditions préalablement énoncées. La décision attaquée nous paraît donc suffisamment motivée.

7 M. R... soutient ensuite qu'il ignorait les dispositions de la circulaire n° 02011-0013 du 28 juin 2011 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, mais la publication au bulletin officiel de l'Education nationale de cette circulaire réglementaire, prise en application de l'article 15 du décret du 9 janvier 1925, constitue une mesure de publicité suffisante pour la rendre opposable à tout étudiant sollicitant le bénéfice d'une bourse.

8 Enfin, M. R... soutient qu'il remplit toutes les conditions pour se voir attribuer une bourse sur critères sociaux et que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation mais la première condition pour se voir attribuer une bourse sur critères sociaux est de déposer son dossier en temps utile et il est constant que M. R... n'a pas rempli cette condition. Par suite, M. R... n'invoquant aucun changement de situation, il nous semble que le recteur a pu lui refuser la bourse qu'il sollicitait sans entacher sa décision d'erreur manifeste d'appréciation.

9 Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de l'ordonnance attaquée et au rejet du surplus des conclusions présentées pour M. R... en première instance et en appel.

# Note universitaire

## Le délai de recours, bouclier du requérant face aux ordonnances de l'article R. 222-1 alinéa 7 du Code de justice administrative

**Cédric Meurant**

Doctorant à l'Université Jean Moulin Lyon 3, assistant de justice au tribunal administratif de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6018](https://doi.org/10.35562/alyoda.6018)

<sup>1</sup> *Le juge d'appel annule une ordonnance prise dans le délai de recours contentieux sur le fondement de l'article R. 222-1 al. 7 du Code de justice administrative, et en tire les conséquences en ce qui concerne la recevabilité des moyens nouveaux en appel.*

<sup>2</sup> « *Ordonnances : gare à l'abus de prescription !* ». Ainsi se titrait la tribune qu'Axel Barlerin (*AJDA* 2007, p. 329), ancien président de l'Union Syndicale des magistrats administratifs (USMA) avait rédigée en réaction à l'édition du décret du 23 décembre 2006 par lequel était ajouté un septième alinéa aux dispositions des articles R. 122-12 (applicables devant le C.E) et R. 222-1 (applicables devant les T.A et les C.A.A) du Code de justice administrative. Ces textes permettent le rejet des requêtes par ordonnances. Ces ordonnances sont éminemment polémiques en ce qu'elles sont des décisions juridictionnelles qui ne sont pas prises par une formation collégiale, mais qui émanent des présidents de juridiction ou de formation de jugement et qui sont rendues suivant une « *procédure allégée* » (C. Castaing, « Les procédures civile et administrative confrontées aux mêmes exigences du management de la justice », *AJDA* 2009 p. 913), c'est-à-dire « *sans instruction préalable, sans audience (R. 742-6 C.J.A) et sans conclusions d'un commissaire de gouvernement* » (C.E., 11 juillet 2007, USMA, n° 302040, AJDA 2007 p. 2218) . Une dérogation au principe du contradictoire est également à signaler puisqu'aux termes des dispositions de l'alinéa 2 de l'article R. 611-7, le premier alinéa relatif à la communication aux parties des moyens relevés d'office par le juge n'est pas applicable à ces ordonnances.

<sup>3</sup> La procédure d'ordonnance s'écarte ainsi des dispositions fondamentales du Titre Préliminaire du Code de justice administrative (art. L.3, L.5, L.6 et L.7) . La décision susmentionnée du Conseil d'Etat a d'ailleurs affirmé que le décret de 2006 ajoutant l'alinéa 7 aux articles précités était conforme à cette « *déclaration de principes* » (R. Chapus, « La justice administrative : évolution et codification », *RFDA* 2000, p. 929).

4

« Cette procédure dépouillée et ultra rapide » s'explique par le fait qu'elle vise les « catégories d'affaires réputées simples » (Obs. de D. Chabanol, p. 113 in *Regards de la communauté juridique sur le contentieux administratif, Hommage à D. Chabanol*, « Sous la direction de B. Bonnet - PUSE, 2009 »). Il faut noter que cette procédure a pris une « importance quantitative de premier ordre » puisqu'elle représente en 2011 28, 8 % des décisions rendues par les juridictions administratives (B. Seiller, « Le juge unique », *AJDA* 2012 p. 1205).

5

Les cas d'ouverture du recours à ces ordonnances sont fixés par une liste comprenant sept alinéas et figurant aux articles R. 122-12 et R. 222-1 du Code de justice administrative. L'alinéa 7 de cette dernière disposition permet aux « *présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, (au) vice-président du tribunal administratif de Paris et (aux) présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours (...) par ordonnance (...) 7° (de) Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* ». L'esprit de cette procédure devant les juridictions administratives a peut-être été inspiré par le procédé existant devant le Conseil Constitutionnel statuant en tant que juge de l'élection des députés et sénateurs et qui lui permet de rejeter les requêtes contenant « *des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection* » (Art. 38 de l'ordonnance n° 058-1067 du 7 novembre 1958) . Il peut également découler du fameux processus de « *tri* » qui existe depuis la loi du 30 juin 2000 en matière de référé soumis à une condition d'urgence (L. 522-3) . Si la création de ce septième alinéa a été critiquée, « *les auteurs du texte (...) se sont efforcés d'encadrer ce mode expéditif de jugement* » (D. Chabanol, *Code de justice administrative*, Ed. le Moniteur, 4<sup>ème</sup> édition, p. 74), et ce notamment en introduisant une condition relative au délai de recours. Comme le montre l'arrêt qu'a rendu la Cour administrative d'appel de Lyon le 11 octobre 2012, cette garantie est loin d'être superficielle.

6

Dans cette espèce, le requérant avait demandé que lui soit accordé une bourse d'enseignement supérieur pour l'année universitaire 2011-2012. Le recteur de l'académie de Dijon lui a refusé ce bénéfice par une décision du 30 novembre 2011. Le requérant a alors demandé au tribunal administratif de Dijon l'annulation de cette décision. Par une ordonnance en date du 30 décembre 2011 prise sur le fondement de l'alinéa 7 de l'article R. 222-1, la vice-présidente de

cette juridiction a rejeté cette requête au motif que le demandeur « *n'alléguait aucune circonstance de nature à permettre un examen dérogatoire de sa situation par le recteur* » (Concl. M. Pourny). Par une requête du 15 mars 2012, le requérant a demandé à la cour administrative d'appel lyonnaise d'annuler cette ordonnance, la décision litigieuse, et d'enjoindre à l'administration de lui accorder la bourse en question. La cour a fait droit à l'ensemble de ces demandes.

Alors que le délai de recours est habituellement présenté comme défavorable au requérant, le raisonnement du juge d'appel lyonnais démontre que ce délai peut également constituer une protection pour le demandeur, et ce à deux égards au moins.

## I. - Le délai de recours, protecteur du requérant face à l'empressement du juge de première instance

Le délai de recours devant la juridiction administrative est, sauf exception (Voir notamment le délai d'un an pour les tiers dirigés contre les autorisations d'exploitation d'ICPE : R. 514-3-1 du Code de l'environnement), très court : il est de deux mois (R. 421-1 CJA) . La brièveté de ce délai est le fruit d'un compromis entre le droit d'agir en justice et la nécessaire sécurité juridique des décisions administratives (R. Odent, *Contentieux administratif*, T 1, Dalloz-Sirey, 2007, p. 821). Dès lors, « *la forclusion peut être rapidement encourue (...) et il y a un risque pour la sécurité des justiciables* » (R. Chapus, *Contentieux administratif*, 13ème édition, Montchrestien Domat, p. 611). Si cette sécurité a été renforcée par l'obligation pour les décisions administratives de comporter la mention des voies et délais de recours (R. 421-5 du Code de justice administrative), ou par la création de l'obligation à la charge de l'administration de délivrer un accusé de réception au citoyen auteur d'une demande, il n'en reste pas moins que ce délai, avec le risque de forclusion qu'il comporte, est clairement défavorable aux requérants.

Ce désavantage est d'autant plus marqué que le demandeur ne dispose d'une liberté quant au choix des moyens soulevés au soutien de ses prétentions que dans le cadre de ce délai de recours contentieux. En effet, passé ce délai, il ne pourra que soulever les moyens se rattachant à la cause juridique qu'il avait invoquée durant ce laps de temps. Cette rigueur est perceptible depuis les fameuses jurisprudences *Intercopie* (C.E., Sect., 20 février 1953, Rec. p. 88) et *Société des aciéries et forges de Saint-François* (C.E., Ass., 15 juillet 1954, Rec. p. 482) qui créent la notion de cause juridique de la demande respectivement en matière de cassation et d'excès de pouvoir (la légalité externe et interne de l'acte attaqué) . Les moyens

pouvant être soulevés sont répartis entre ces deux causes notamment à partir de la classification élaborée par F. Gazier (« Essai de présentation nouvelle des ouvertures du recours pour excès de pouvoir en 1950 », *EDCE* 1951, p. 77) .

<sup>10</sup> Pourtant, pour que l'alinéa 7 de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative puisse être utilisé, il est nécessaire que l'ordonnance n'intervienne qu'après l'expiration du délai de recours contentieux. Une juridiction administrative « *ne saurait donc rejeter dès le stade de l'enregistrement un recours lui apparaissant mal fondé sans s'assurer de l'expiration de ce délai* » (A. Ciaudo, « Le rejet par ordonnance des recours manifestement mal fondés », *Dr. Adm* n° 06, Juin 2010, Ét. 11) . De surcroît, le juge doit faire attention de ne pas prendre d'ordonnance sur le fondement des dispositions de l'article R. 222-1 lorsque le délai de recours a été prorogé, notamment par une demande d'aide juridictionnelle (V. par ex. C.A.A Paris, 3 décembre 2008, Diallo, n° 08PA00846), comme c'était le cas en l'espèce. Cette garantie se justifie de deux manières : d'abord, la procédure d'ordonnance prévue à l'article R. 222-1 al. 7 ne doit pas entraver excessivement le droit au recours du justiciable et, pour ce faire, n'a pas vocation à devenir un filtre des requêtes comme il peut exister en cassation (L. 822-1) . D'autre part, sachant que le requérant a la possibilité de développer tous moyens durant le délai de recours contentieux, il est normal de ne pas pouvoir user d'une procédure relative notamment à l'inefficience ou à l'imprécision de ces moyens avant le terme de ce délai.

<sup>11</sup> Ainsi, il est normal que « *le juge d'appel se montre particulièrement vigilant quant* » à l'emploi de cette procédure par les tribunaux (A. Ciaudo précité). En l'espèce, alors que le requérant avait saisi le tribunal dijonnais le 23 décembre 2011, la vice-présidente a rejeté cette requête par une ordonnance du 30 décembre 2011 en se basant sur l'une des dispositions de l'alinéa 7 de l'article R. 222-1 relative aux « *moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien* ». Dès lors, la première condition posée par ces dispositions n'était pas remplie, et c'est à juste titre que la cour a annulé cette ordonnance.

<sup>12</sup> S'il semble de bonne justice de faire de ce délai de recours une garantie pour le requérant à l'occasion d'une procédure « *expéditive* » (B. Seiller, préc.), il reste que l'empressement du juge de première instance à rejeter par ordonnance un recours manifestement mal fondé a également et paradoxalement le mérite de préserver le droit au recours. En effet, en rejetant durant le délai de recours contentieux une requête mal fondée, le juge laisse au demandeur la possibilité d'introduire une nouvelle requête plus adroitement rédigée dans le temps restant. Mais cette politique jurisprudentielle, dont les magistrats usent dans les autres

hypothèses prévues à l'article R. 222-1 (notamment concernant le 4<sup>e</sup> alinéa), est rendue impossible par la condition du délai de recours contentieux pour le 7<sup>ème</sup> alinéa.

## II. - Le délai de recours, protecteur du requérant pour l'admission de demandes nouvelles en appel

13

Le juge d'appel a ensuite usé de son pouvoir d'évocation pour « *vider le litige* ». Il tire alors les conséquences de la cause de l'irrégularité de l'ordonnance pour soustraire aux règles de recevabilité en appel les moyens nouveaux invoqués par le requérant. A défaut, ce cadre lui aurait été fatal. En effet, la technique processuelle de la cause juridique ne permet à l'appelant de ne développer que les moyens se rattachant au « *principe juridique* » (c'est la définition de la cause juridique donnée par J.-P Gilli, *La cause juridique de la demande en justice - Essai de définition*, LGDJ, 1962, p. 98) invoqué en première instance (à l'exception de ceux soulevés à l'appui de la cause propre à l'appel : la régularité du jugement. V. not. à cet égard C.E, 11 janvier 1995, *Lepage*, n° 123665) . Or, en l'espèce, le requérant n'avait soulevé en première instance que des moyens se rattachant à la légalité interne de la décision de refus d'octroi de la bourse d'enseignement supérieur. Le demandeur ne pouvait être recevable à invoquer pour la première fois en appel un moyen « *tiré de l'insuffisante motivation* » de la décision attaquée dès lors qu'il se rattache à la légalité externe (V. not. C.E, 24 octobre 1990, *Ragusi*, n° 81333) et qu'il ne constitue pas un moyen d'ordre public invocable en tout état de cause. Ce moyen aurait alors dû être qualifié de demande nouvelle, et son irrecevabilité aurait dû être soulevée d'office par la cour administrative d'appel.

14

Toutefois, le juge d'appel va admettre la recevabilité des moyens nouveaux soulevés pour la première fois en cause d'appel par le requérant. Ce libéralisme de la cour se justifie sans doute par le fait que la demande du requérant en première instance avait été irrégulièrement rejetée par voie d'ordonnance avant l'expiration du délai de recours. Le requérant ayant « *été privé de la possibilité de présenter des moyens de légalité externe en première instance* » (Concl. Pourny), les moyens nouveaux soulevés pour la première fois en appel sont considérés par la juridiction lyonnaise comme ayant été régulièrement présentés dans le délai de recours contentieux de première instance. Ce faisant, le juge lyonnais estime en quelque sorte que l'ordonnance irrégulière a eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux de première instance jusqu'en cause d'appel à l'occasion de laquelle le requérant a pu soulever tous moyens nouveaux, sans être qualifiés de demande nouvelle. (Il faut se demander jusqu'à quand le requérant pouvait soulever ces moyens

nouveaux. Sans doute ne pouvait-il le faire que dans les deux mois suivant l'introduction de la requête d'appel). La pierre angulaire de ce raisonnement est ainsi constituée par « *le caractère prématuré de l'ordonnance* » attaquée (Concl. Pourny). Ce raisonnement, très pragmatique et qui s'appuie sur l'erreur du juge de première instance, ne peut qu'être salué, celui-ci sauvegardant la liberté du requérant de soulever tous moyens durant le délai de recours contentieux.

15

Cette démonstration est d'autant plus importante que la cour administrative d'appel lyonnaise, se démarquant en cela des conclusions de son rapporteur public, accueille le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaqué en estimant cette dernière insuffisamment motivée en droit. Le juge lyonnais annule alors la décision en cause et, sans viser l'article L. 911-2 du Code de justice administrative dans les motifs de l'arrêt, enjoint au recteur de l'académie de Dijon d'édicter dans un délai d'un mois une nouvelle décision sur la demande du requérant tendant à l'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur.