

Délai raisonnable de recours et absence d'éléments sur le point de départ de la connaissance acquise

Lire les conclusions de :

Julien Chassagne
Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Nicolas Pauthe
Un délai de sept ans pour contester une décision individuelle, est-ce bien raisonnable ?

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 7ème chambre – N° 18LY03495 – Hospices civils de Lyon HCL – 15 octobre 2020 – C+ [↗](#)
Pourvoi en cassation N° 447806 non admis par décision du CE du 28 juin 2021

INDEX

Mots-clés

Délai raisonnable, Décision individuelle, Droit au recours, Principe de sécurité juridique

Rubriques

Procédure

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ La requête des HCL invite à étendre le champ de la jurisprudence du CE, assemblée du 13 juillet 2016 n° 0387763 classée en A, pour faire couvrir, par le principe de sécurité juridique, les cas où un recours de première instance est présenté fort longtemps (7 ans en l'espèce) après l'intervention de la décision en litige mais en l'absence de tout élément relatif aux circonstances de la notification (dont l'existence en soi n'est pas discutée) ou permettant d'établir une date de connaissance acquise.

² La question se place au centre de gravité du principe de sécurité juridique, entre ouverture du recours objectif de l'excès de pouvoir et stabilité nécessaire des situations juridiques en matière de décision individuelle. L'arrêt innove, en précisant la distinction (déjà opérée par la jurisprudence du CE citée plus haut) entre mention des voies et délais de recours et connaissance de la décision, puis entre prescription d'action et principe de sécurité juridique par le délai raisonnable, pour venir préciser l'office du juge dans l'appréciation de ce dernier et rappeler les principes constitutifs de la connaissance acquise et le régime de la preuve objective de celle-ci, qui exclut la présomption par le seul effet de l'écoulement du temps. En l'absence de détermination possible du point de départ du délai dont le caractère raisonnable doit être apprécié au regard de la jurisprudence du CE du 13 juillet 2016 précitée, aucune forclusion ne peut être opposée au demandeur. [1]

³ *36-04-01, Procédure, Droit au recours, Principe de sécurité juridique, Défaut de mention des voies et délais de recours, Impossibilité de contester indéfiniment une décision individuelle, Connaissance acquise, Recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable, Notion de délai raisonnable, Cas des décisions expresses, Cas où les délais n'ont pu courir faute de preuve de la notification de la décision, Absence de prescription par le seul effet du temps, En l'absence de pièce au dossier en établissant la date, Connaissance réputée acquise du contenu de la décision par le destinataire à la date de la demande en première instance, Prescription de l'action, Office du juge, Régime de la preuve objective, R. 421-1 du CJA, R. 421-5 du CJA*

NOTES

[1] Voir aussi [CE, avis du 21 octobre 2020, n° 0443327](#) [Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Julien Chassagne

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6627](https://doi.org/10.35562/alyoda.6627)

¹ M.X., avoir été initialement recruté par contrat, était titulaire du grade d’analyste programmeur relevant d’un statut propre créé par délibération du conseil d’administration des Hospices civils de Lyon par délibération du conseil d'administration du 24 juin 1988 sur le fondement de l'article 8 de la loi n° 086-33 du 9 janvier 1986 dans sa rédaction alors applicable.

² Or, cet emploi a été constitué en cadre d’extinction en vertu des dispositions de l’article 49 de la loi n° 02007-148 du 2 février 2007.

³ M.X. a sollicité du directeur général des Hospices civils de Lyon un détachement dans le corps des techniciens supérieurs hospitaliers, par courrier du 17 mars 2008, sur le fondement de l'article 51 de la loi n° 086-33 du 9 janvier 1986, mais cette autorité a refusé de faire droit à une telle demande par une décision du 7 mai 2008.

⁴ Par un jugement n° 01509909 du 11 juillet 2018, le tribunal administratif de Lyon, sur demande de M. X. tendant notamment, d’une part, à l’annulation de la décision du 7 mai 2008 et à ce qu’il soit enjoint au directeur général des Hospices civils de Lyon, à titre principal, de faire droit à sa demande, et à titre subsidiaire, de réexaminer sa situation, et ce dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir sous astreinte de 300 euros par jour de retard, a en particulier, annulé cette décision du 7 mai 2008 (article 2) et enjoint au directeur général des Hospices civils de Lyon de réexaminer la demande de l’intéressé (article 3) .

⁵ I- Comme vous l’avez indiqué M. le Président, les Hospices civils de Lyon présentent, tout d’abord, des conclusions aux fins d’annulation dirigées tant contre les articles 2 et 3 du jugement n° 01509909 du 11 juillet 2018 que tendant au rejet de la demande de première instance de M. X. dans cette mesure.

⁶ S’agissant des questions préalables, nous n’avons pas noté de problèmes particuliers dans cette affaire.

⁷ Concernant la régularité du jugement attaqué, l’appelant ne l’a pas critiquée et nous n’avons pas observé de questions à relever d’office.

⁸ Venons-en donc maintenant au fond.

⁹ S’agissant des conclusions aux fins d’annulation.

¹⁰ Les Hospices civils de Lyon nous paraissent présenter un moyen unique à l’encontre du jugement attaqué tiré de ce que c’est à tort que les premiers juges n’ont pas rejeté les conclusions de la requête

de M. X. tendant à l'annulation de la décision du 7 mai 2008 pour irrecevabilité, au regard du principe de sécurité juridique tel que rappelé par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 13 juillet 2016 (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 0387763), dès lors que cette décision, si elle ne comportait pas la mention des voies et délais de recours, a été cependant notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec accusé de réception, et doit donc être appréciée comme lui ayant été nécessairement notifiée, sans qu'il ne le conteste ni n'invoque une circonstance particulière, les premiers juges ne pouvant lui opposer la charge de la preuve de la date de notification, compte tenu des dispositions de l'article 2224 du code civil, cette preuve étant à l'heure actuelle impossible.

¹¹ Vous devrez ici vous référer aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative que vous connaissez bien, dans leur rédaction applicable, selon lesquelles : « *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. / (...) .* ». Vous devrez également vous référer aux dispositions de l'article R. 421-5 du même code, qui précisent que : « *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.* ».

¹² Comme vous le savez, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat dans son arrêt du 13 juillet 2016 (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 0387763, publié au recueil. Voir également les conclusions de M. Henrard), la Haute juridiction a, s'agissant des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, estimé que « *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.* », et que, s'agissant des dispositions de l'article R. 421-1 du même code, compte tenu des dispositions précédentes, « *que lorsque la notification ne comporte pas les mentions requises, ce délai n'est pas opposable ;* ». Mais, le Conseil d'Etat a dégagé une règle nouvelle selon laquelle « *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 ; », le Conseil d'Etat précisant 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 ; ». De plus, comme vous le savez également, le Conseil d'Etat avait auparavant été amené à combiner la théorie de la connaissance acquise, notion ancienne développée par la jurisprudence, avec les règles plus récentes désormais prévues aux dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative que nous avons évoquées en estimant que « si la formation d'un recours administratif contre une décision établit que l'auteur de ce recours administratif a eu connaissance de la décision qu'il a contestée au plus tard à la date à laquelle il a formé ce recours, une telle circonstance est par elle-même sans incidence sur l'application des dispositions de l'article R. 104 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, selon lesquelles : "Les délais de recours contentieux contre une décision déferée au tribunal ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision." ; » (Voir [CE Sect. du 13 mars 1998 n° 0120079, publié au recueil](#). Voir également les conclusions du Président Combrexelle) .

13

Notons, dans un premier temps, que si les Hospices civils de Lyon invoquent, à l'appui de leur moyen visant à contester l'analyse des premiers juges sur la recevabilité de la requête de M. X., les dispositions de l'article 2224 du code civil, ils ne sauraient utilement le faire à notre sens, ces dispositions, qui sont relatives à la notion de prescription, laquelle est une question de fond qui diffère de celle de la recevabilité des recours, étant ainsi étrangères aux règles spécifiques déterminant la recevabilité des recours, et notamment le recours pour excès de pouvoir, qui sont prévues par le code de justice administrative et en particulier les dispositions que nous venons de rappeler.

14 Dans un second temps, vous devrez ici, nous le croyons, combiner les différents principes textuels et jurisprudentiels, pour examiner le moyen soulevé par les Hospices civils de Lyon.

15 A notre sens, vous pourriez estimer, que dans une hypothèse où vous ne bénéficiez pas au dossier qui vous est soumis d'éléments qui établiraient une date de notification de la décision qui est contestée, cette décision ne comportant pas la mention régulière des voies et délais de recours, ce qui ne vous permettrait notamment pas d'apprécier le caractère raisonnable du délai dans lequel vous êtes saisis, pour l'application des principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 0387763) que nous avons rappelée, vous ne pouvez pas vous borner à prendre en compte le temps qui s'est écoulé, puisque comme nous l'avons mentionné, la question du délai de recours est distincte de celle de la prescription, qui sont des notions de nature différente et ayant un objet distinct, et il vous incombe alors de vous prononcer au regard de tous les éléments qui vous sont apportés par les parties ou que vous pouvez régulièrement recueillir dans le cadre de l'instruction de l'affaire en cause, pour pouvoir déterminer le moment où l'intéressé a acquis une connaissance suffisante du contenu de la décision contestée pour lui permettre d'engager un recours contre cet acte, laquelle constitue alors le point de départ du délai de recours ouvert à l'encontre de cette décision.

16 Ainsi, appliquant une telle analyse en l'espèce, vous pourrez relever que s'il ressort de la décision du 7 mai 2008 contestée par M. X., produite par ce dernier à l'appui de ses écritures de première instance, sa requête ayant été enregistrée le 18 novembre 2015, et qu'elle indique expressément la mention « *Recommandé A.R.* », elle lui a cependant été envoyée à une adresse différente de son domicile tel que mentionné par lui sur sa requête.

17 M. X. n'indique pas, de quelque manière que ce soit, comment il se serait procuré cette décision.

18 Or, les Hospices civils de Lyon, alors qu'ils pourraient éventuellement être en mesure de le faire, n'apportent aucun élément susceptible de déterminer la date à laquelle M. X. pourrait être réputé comme ayant eu connaissance de cette décision, et ne peuvent pas, en tout état de cause, se limiter à invoquer la circonstance qu'intervenue le 7 mai 2008, la décision concernée aurait été nécessairement reçue par l'intéressé durant l'année 2008.

19 Dans de telles conditions, et bien que M. X. n'a formé un recours contentieux contre cette décision du 7 mai 2008 devant le tribunal administratif de Lyon que le 18 novembre 2015, il ne nous paraît pas que vous puissiez, faute d'être en mesure de déterminer un point de départ du délai raisonnable de recours pour l'application des principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat CE, Ass.,

13 juillet 2016, n° 0387763) que nous avons rappelés, soit, comme nous l'avons dit, le moment où l'intéressé aurait acquis une connaissance suffisante du contenu de cette décision pour lui permettre d'engager un recours contre cet acte, estimer que les conclusions de la requête de M. X. tendant à son annulation introduite devant le tribunal administratif de Lyon étaient irrecevables pour tardiveté.

20 Nous vous invitons donc à écarter ce moyen.

21 C'est pourquoi, si vous nous suivez, vous rejetterez au fond les conclusions aux fins d'annulation présentées par les Hospices civils de Lyon.

22 II- S'agissant des conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées par les Hospices civils de Lyon, si vous nous suiviez, vous ne pourriez, en application même de ces dispositions, que les rejeter.

23 S'agissant des conclusions présentées au même titre par M. X., même si vous nous suiviez, il nous semble que vous pourriez estimer qu'en l'espèce, il n'y a pas lieu d'y faire droit.

24 C'est pourquoi, au regard de l'ensemble des circonstances dans lesquelles nous sommes amenés à conclure, nous concluons au rejet au fond des conclusions présentées par les Hospices civils de Lyon et au rejet au fond des conclusions présentées par M.X. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Note universitaire

Un délai de sept ans pour contester une décision individuelle, est-ce bien raisonnable ?

Nicolas Pauthe

Enseignant-chercheur contractuel Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6628](https://doi.org/10.35562/alyoda.6628)

¹ *La Cour administrative d'appel de Lyon applique une nouvelle fois la jurisprudence « Czabaj ». Le principe de sécurité juridique peut conduire le juge administratif à considérer qu'au-delà d'un délai raisonnable il n'est plus possible de contester une décision individuelle, si celle-ci a été notifiée à son destinataire ou s'il est établi que celui-ci en a bien eu connaissance même en l'absence de notification. Cela étant, ce délai raisonnable ne saurait courir si l'administration n'apporte pas la preuve de la date à laquelle elle a bien informé l'intéressé de la décision le concernant.*

² Le délai dans lequel il est possible d'agir contre une décision administrative pose souvent difficulté. La conciliation entre le principe de légalité et celui de sécurité juridique conduit le juge administratif à se livrer à un exercice parfois contestable. Son intervention doit prendre en compte les particularités liées à la nature des actes concernés (décision réglementaire, individuelle ou d'espèce), tout en s'adaptant aux singularités inhérentes à la manière dont elles sont prises (implicites, expresse) . L'affaire qu'avait ici à connaître la cour administrative d'appel de Lyon a permis de compléter une jurisprudence administrative déjà bien dense sur le sujet.

³ Titularisé en 1992 par les Hospices civils de Lyon (HCL) au grade d'analyste programmeur, le requérant avait demandé en 2008 à être détaché dans le corps des techniciens supérieurs hospitaliers, une fois son emploi constitué en cadre d'extinction. Le directeur général des HCL avait alors rejeté sa demande. Cette décision de rejet a toutefois été annulée par le tribunal administratif de Lyon, dans un jugement en date du 22 juillet 2018. Tout le problème était de savoir à partir de quelle date il était possible d'apprécier le point de départ du délai raisonnable au-delà duquel la possibilité pour l'intéressé de contester cette décision de rejet lui serait refusée. Il s'est en effet écoulé sept années entre la décision de rejet et l'introduction de la requête.

4

Le juge rappelle, d'abord, les exigences tirées du Code de justice administrative (CJA) . L'article R. 421-5 précise que « *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 décision* ». Quant à l'article R. 421-1, il prévoit que le délai de deux mois pour contester une décision administrative court à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. La cour administrative d'appel reprend, ensuite, le considérant de principe de la célèbre décision « *Czabaj* » (CE, Ass., 13 juill. 2016, n° 387763, *Lebon* p. 340) . Celui-ci précise que lorsque la notification ne comporte pas les mentions requises, le délai de deux mois n'est pas opposable. Il s'appuie toutefois sur le principe de sécurité juridique pour rappeler qu'on ne peut pas contester 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* » de la décision litigieuse. Dans un tel cas de figure, le juge retient un délai raisonnable, qui ne saurait « *excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse [...] a été notifiée [au requérant] ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance* », sous réserve de l'exercice des recours administratifs prévus, et sauf circonstances exceptionnelles (voir un exemple de prise en compte de ces dernières par l'allongement du délai à trois ans à l'occasion de contentieux relatifs à la perte de nationalité : CE, 29 nov. 2019, n° 411145, 426372, 429248, *Lebon* p. 399) .

5

La décision « *Czabaj* » fait depuis régulièrement l'objet de précisions apportées par le juge administratif. Celui-ci l'a ainsi étendue aux cas dans lesquels le requérant conteste la légalité d'une décision individuelle prise sur la base d'une décision antérieure illégale ne comportant pas elle-même mention des délais et voies de recours (CE, 27 fév. 2019, n° 418950, *Lebon* p. 41) . Il a procédé de même concernant les titres exécutoires (CE, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n° 401386, *Lebon* T. p. 532), les décisions implicites de rejet (CE, 18 mars 2019, n° 417270, *Lebon* p. 67), ou plus récemment encore certaines décisions non réglementaires ne présentant pas le caractère de décision individuelle (CE, 29 sept. 2020, *SCI La Chaumière*, n° 430945, au *Lebon*) . Il a toutefois posé certaines limites s'agissant du contentieux indemnitaire (CE, 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n° 413097, *Lebon* p. 214) .

6

Cela étant, la question de savoir si cette jurisprudence est applicable aux relations entre l'administration et ses agents ne paraît pas tranchée. Les cours administratives d'appel semblent avoir en effet quelques divergences de vue sur ce point. Au contraire de celle Lyon dans la décision commentée, d'autres ont pu considérer que l'agent est réputé savoir qu'une décision implicite de rejet va naître du

silence de l'administration, tandis qu'il n'en est rien du public. Ce dernier doit alors se voir adresser un accusé de réception de sa demande. (CAA Douai, 26 septembre 2019, n° [18DA02555](#) et [18DA02567](#) ; voir les conclusions du rapporteur public : H. CASSARA, *AJDA*, 1/2020, pp. 50-55) . La CAA de Lyon n'est toutefois pas confrontée à une situation en tout point identique à celle rencontrée par le juge de Douai. Ici, la décision contestée avait bien été notifiée, puisque le requérant produit lui-même la décision en question. Le problème est que rien ne permet de savoir à quelle date a eu lieu cette notification, ce qui rend impossible de savoir à quelle date faire partir le délai, fût-il restreint à une dimension raisonnable. Le Conseil d'État pourrait à l'avenir systématiser ces situations. En attendant, la CAA de Lyon précise, ici, la manière dont elle apprécie le caractère raisonnable du délai de recours, en se fondant sur « *tous les éléments versés au dossier dans le cadre de l'instruction du litige* » pour voir si le requérant avait « *acquis une connaissance du contenu de la décision suffisante pour lui permettre de contester celui-ci et qui constitue alors le point de départ du délai* ». Le raisonnement de la CAA de Lyon tient alors en deux points.

⁷ Premièrement, elle considère qu'aucune date de notification ne peut être regardée comme établie. Si la décision avait bien été envoyée au requérant en recommandé avec accusé de réception, c'était à une adresse différente de celle déclarée sur sa requête, introduite en 2015. Or, si c'est bien le requérant qui a produit la décision envoyée, le juge précise que celui-ci « *ne fait pas état des circonstances dans lesquelles il se l'est procurée* ». On aurait pu s'attendre à ce que l'instruction ait levé cette incertitude. Le juge semble toutefois insister sur l'importance pour l'administration de faire le nécessaire en vue d'apporter la preuve que la décision a bien été communiquée à l'intéressé de manière régulière. Peu importe alors qu'une période de sept ans se soit passée entre l'année où la décision de rejet a été prise, et celle lors de laquelle le requérant l'a contestée. On pourrait penser que, dans les faits, l'intéressé n'a pas attendu sept ans pour se rendre compte que sa décision avait été rejetée. Quand bien même cela serait le cas, cela signifierait qu'aucune décision de rejet ne lui aurait été notifiée. Dans ce cas, il serait alors tentant de faire un parallèle avec la décision implicite de rejet. Or, même dans cette hypothèse, la jurisprudence fait montre d'une certaine sévérité envers les légèretés formelles de l'administration. Ainsi, le Conseil d'État considère que « *la preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande* » (CE, 18 mars 2019, n° 0417270, *préc.*) . S'agissant des décisions implicites, le délai ne peut commencer à courir que s'il est établi que le demandeur a eu connaissance de cette décision.

8

Secondement, la cour administrative d'appel précise qu'aucun élément n'est produit susceptible d'établir le moment où le requérant aurait eu pour la première fois connaissance de la décision de rejet. Elle vise notamment l'absence de décisions ultérieures concernant la gestion de la carrière de l'intéressé ou d'échanges qui auraient suivi.

9

Le juge administratif semble alors ne pas aller jusqu'au bout de la logique qu'induit la mobilisation du principe de sécurité juridique. Cela s'explique par sa volonté de préserver l'agent contre l'administration qui l'emploie, parce que cette dernière a failli dans la tâche qui lui incombe. On voit donc là les limites de la sévérité que le juge peut avoir à l'égard des requérants. Celle-ci prévaut tant que l'administration a respecté les règles formelles en vigueur pour prendre ses décisions. A défaut, la cour administrative d'appel considère que l'interprétation doit être plus favorable au requérant. L'administration conserve toutefois la possibilité de faire courir le délai raisonnable d'un an, en notifiant régulièrement la décision, ou en prenant d'autres décisions qui concernent la situation de l'agent, grâce auxquelles il serait possible de déduire qu'il avait bien eu connaissance de la décision litigieuse.