



**RAPPORT DE Mme ISOLA,
CONSEILLÈRE,
assistée de Mme Saliha SAFATIAN, auditrice au SDER**

Arrêt n° 676 du 8 mars 2024 (B+R) – Assemblée plénière

Pourvoi n° 21-21.230

Décision attaquée : 17 juin 2021 de la cour d'appel de Rouen

la société City

C/

Communauté urbaine [Localité 3] Seine Metropole

PLAN DU RAPPORT

1 - Le cadre juridique	p. 3
2 - Rappel des faits et de la procédure	p. 5
3 - Analyse succincte des moyens	p. 6
4 - Identification des points de droit faisant difficulté à juger	p. 6
5 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine	p. 6
5.1 Sur le pourvoi principal	p. 6
5.2 Sur le pourvoi incident éventuel	p. 12
5.2.1 La jurisprudence de la Cour de cassation sur la notification des voies et délais de recours	p. 13
5.2.2 La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la notification des voies et délais de recours	p. 17
5.2.2.1 La décision du 13 juillet 2016	p. 18
5.2.2.2 Les conclusions du rapporteur public	p. 19
5.2.2.3 La réception de la décision par la doctrine	p. 20
5.2.2.4 L'évolution de la jurisprudence administrative depuis cette décision	p. 23
5.2.2.5 La nature du délai raisonnable	p. 24
5.2.2.6 Les circonstances particulières	p. 27
5.2.3 La notion de sécurité juridique, pierre angulaire de la décision du 13 juillet 2016	p. 29
5.2.4 D'autres éléments de réflexion sur les délais	p. 38
5.2.4.1 L'articulation entre la forclusion et la prescription extinctive	p. 43
5.2.4.2 La nature du délai fixé à l'article L. 1617-5 du CGCT	p. 40
5.2.4.3 La prescription de l'action en recouvrement	p. 41
5.2.4.4 L'abus du droit d'agir en justice	p. 42
5.2.5 L'application dans le temps d'un revirement de jurisprudence	p. 43
5.2.5.1 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à un revirement de jurisprudence	p. 44
5.2.5.2 L'application dans le temps d'un revirement de jurisprudence devant la Cour de cassation	p. 47
6 - Pistes de solution	p. 48
6.1 Sur le pourvoi principal	p. 49
6.2 Sur le pourvoi incident éventuel	p. 50

1. Le cadre juridique

La loi des 7 et 11 septembre 1790 a confié à l'administration active une grande partie du contentieux administratif mais a réservé aux tribunaux judiciaires certaines affaires, au nombre desquelles celles relatives aux impôts indirects.

Depuis cette date, le principe de dualité de la juridiction fiscale¹ a été maintenu.

L'article L. 199 du livre des procédures fiscales (LPF) fixe la répartition entre les deux ordres juridictionnels, le juge administratif étant compétent, principalement, en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées, tandis que le juge judiciaire l'est en matière de droits d'enregistrement, d'impôt sur la fortune immobilière, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions.

D'autres compétences ont été attribuées au juge judiciaire par la jurisprudence, par exemple en matière d'impôt de solidarité sur la fortune².

Tant le juge civil que le juge pénal ont vocation à connaître du contentieux fiscal.

Le juge civil est à la fois juge de l'assiette de l'impôt dans les domaines ressortissant à sa compétence par application de l'article [L. 199 du LPF](#), mais également juge du recouvrement de l'impôt selon la répartition prévue à l'article [L. 281 du LPF](#)³.

En matière de recouvrement, par application du texte précité, le juge de l'exécution dispose d'une compétence exclusive pour connaître de la contestation portant sur la régularité en la forme de l'acte.

La Cour de cassation juge que la contestation portant sur l'absence de notification des titres de recettes émis à l'encontre du redevable ne porte pas sur la régularité formelle de l'acte de poursuite, de sorte que le juge de l'exécution n'est pas compétent pour en connaître⁴.

De même, la contestation tirée de la prescription de l'action en recouvrement de l'impôt, qui concerne l'exigibilité de la somme réclamée, relève de la compétence du juge de l'impôt⁵.

¹ Guy Gest, *La dualité de la juridiction fiscale, Le juge fiscal*, Economica, 1988, p. 51

² [Tribunal des conflits, 6 juillet 2020, pourvoi n° 20-04.192, publié](#) ; Voir également sur ce point, par exemple : JurisClasseur Procédures fiscales, Fasc. 405 : Domaine du contentieux fiscal, Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, § 177 et suivants

³ Pour une étude sur le rôle du juge civil, voir Thierry Gauthier, *Le juge judiciaire de l'impôt*, Droit fiscal n° 38, 22 Septembre 2016, p. 492

⁴ [2e Civ., 11 avril 2013, pourvoi n° 11-19.513](#)

⁵ [Tribunal des conflits, 13 avril 2015, pourvoi n° 15-03.988, Bull. 2015, T. conflits, n° 11](#) ; [Com., 3 mai 2018, pourvoi n° 16-29.055, Bull. 2018, IV, n° 47](#) ; [2e Civ., 14 janvier 2021, pourvoi n° 19-17.984](#)

De son côté, le juge pénal est compétent, selon certaines modalités, pour sanctionner les contrevenants à la loi fiscale⁶.

Par application de l'article 111-5 du code pénal, les juridictions pénales sont compétentes pour apprécier, par voie d'exception, la légalité d'un acte administratif, qu'il soit réglementaire ou individuel, lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis.

En matière fiscale, il a, par exemple, été jugé qu'un viticulteur, ayant procédé à la plantation de vignes sur une parcelle exclue par l'Institut national des appellations d'origine de l'aire d'appellation d'origine Champagne, est recevable à contester devant le juge répressif la légalité de la décision de déclassement, même si cette dernière, lors de sa publication, n'avait pas fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de la part de son auteur, alors propriétaire de ladite parcelle⁷.

Ainsi, tant le juge civil que le juge pénal sont susceptibles de connaître, sous des prismes différents, de la contestation des titres exécutoires en matière fiscale et assimilée.

Pour la doctrine, *« l'éclatement du contentieux fiscal n'empêche pas, fort heureusement, une véritable convergence des règles de procédure applicables devant le juge administratif comme le juge judiciaire. Cela tient notamment au fait que les mécanismes fondamentaux de ce contentieux sont inscrits dans le LPF et concernent tout autant les deux ordres de juridiction. C'est donc uniquement lorsque le LPF est muet que le juge administratif puise dans le code de justice administrative (CJA) (LPF, art. R.* 200-1 ; CJA, art. 772-1), et que son homologue judiciaire se fonde sur le code de procédure civile (CPC) »*⁸.

La Cour de cassation a ainsi jugé qu'*« en l'absence de dispositions contraires édictées dans le code général des impôts ou le livre des procédures fiscales, les règles générales de procédure civile sont applicables en matière fiscale devant le tribunal de grande instance »*⁹.

S'agissant des titres exécutoires émis par une collectivité territoriale, certains peuvent concerner des créances fiscales ou quasi-fiscales, d'autres des recettes ordinaires, de droit public ou de droit privé.

L'article [L. 1617-5](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit les règles en matière de contestation du titre par une collectivité territoriale et renvoie à l'article [L. 281](#) du livre des procédures fiscales pour les modalités de la contestation portant sur la régularité d'un acte de poursuite.

⁶ Voir les actes du colloque du 8 juillet 2016 à la Cour de cassation sur le thème : « juge pénal et juge de l'impôt », Droit fiscal n° 38, 22 Septembre 2016, p. 488 et suivantes

⁷ [Crim., 18 juin 1998, pourvoi n° 97-82.138, Bull. crim. 1998, n° 201](#)

⁸ Martin Collet, Pierre Collin, Procédures fiscales. Contrôle, contentieux et recouvrement de l'impôt, PUF, 4ème édition

⁹ [Com., 18 avril 1989, pourvoi n° 87-16.082, Bulletin 1989 IV N° 124](#) ; [Com., 21 janvier 1997, pourvoi n° 95-11.531, Bulletin 1997, IV, n° 22](#)

En fonction de la nature du titre émis par la collectivité territoriale, sa contestation ressortit à la compétence du juge judiciaire ou du juge administratif.

2. Rappel des faits et de la procédure

La SCI des Cyprès, aux droits de laquelle se trouve la société City par suite d'une transmission universelle de patrimoine, était propriétaire d'une maison d'habitation au [Localité 3].

A ce titre, elle était titulaire d'un abonnement au service d'eau potable de la Communauté d'agglomération (la CODAH).

Le 12 mars 2012, la CODAH lui a adressé une facture estimative d'un montant de 964,17 euros.

La société City a résilié son abonnement, ce qui a donné lieu à l'établissement d'une facture de clôture de compte, d'un montant de 16 229,19 euros pour une consommation d'eau de 4 506 m³.

Par la suite, la société City a été rendue destinataire, le 20 janvier 2016, d'une notification d'opposition à tiers détenteur, effectuée par les soins de la Trésorerie municipale du [Localité3], en exécution du titre émis le 9 mai 2012 pour un montant de 16 292,19 euros.

Le 29 février 2016, la société City a assigné la CODAH devant le tribunal de grande instance du [Localité3] en annulation des titres de recettes des 12 mars 2012 et 9 mai 2012 et décharge du règlement des sommes y afférentes.

Par jugement du 26 septembre 2019, le tribunal de grande instance a déclaré les demandes de la société City irrecevables en raison de la tardiveté de son action, faute pour la société de l'avoir introduite dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle elle avait eu connaissance des titres de recettes.

La société City a interjeté appel du jugement le 2 décembre 2019.

Par un arrêt du 17 juin 2021, la cour d'appel de Rouen a réformé le jugement entrepris, déclaré la société City recevable en son action mais l'en a déboutée.

La société City a formé un pourvoi principal contre cet arrêt et la Communauté urbaine [Localité 3] Seine métropole (la communauté urbaine), venant aux droits de la CODAH, un pourvoi incident éventuel.

Le pourvoi a été transmis à la deuxième chambre civile pour examen, qui, par décision du 19 octobre 2023, a ordonné la transmission de l'affaire à l'assemblée plénière.

3. Analyse succincte des moyens

► Le **pourvoi principal** de la société City comporte un **moyen unique**, tiré de la violation des articles L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration et L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, faute pour la cour d'appel d'avoir annulé les titres contestés, alors que la société City faisait valoir que les titres de recettes ne mentionnaient ni le nom ni la qualité de la personne les ayant émis.

► Le **pourvoi incident éventuel** de la communauté urbaine comporte un **moyen unique**, tiré de la violation des articles L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et R. 421-5 du code de justice administrative, ensemble 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 et fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ce dernier devant adresser sa réclamation dans un délai raisonnable qui, sauf circonstances particulières établies par l'administré, ne peut excéder un an à compter de la notification de l'acte, la communauté urbaine faisant grief à l'arrêt d'avoir déclaré la société City recevable en son action.

4. Identification du point de droit faisant difficulté à juger

► Le **pourvoi principal porte sur les mentions devant figurer sur le titre de recettes notifié au débiteur en application de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales** et sur la sanction encourue en cas de non-respect des prescriptions légales.

► **Le pourvoi incident invite la Cour de cassation à prendre parti sur l'application en matière fiscale et assimilée de la jurisprudence « du 13 juillet 2016 » du Conseil d'Etat.**

Ainsi, en l'absence de notification régulière des voies et délais de recours, le principe de sécurité juridique impose-t-il, pour contester un titre exécutoire, un délai raisonnable d'un an à compter de la notification du titre ou de la date à laquelle le contribuable en a eu connaissance ?

5 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

→ 5.1 Sur le pourvoi principal¹⁰

Les titres litigieux ayant été émis avant le 1^{er} juin 2012, est applicable l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, aux termes duquel :

¹⁰ Cette partie emprunte partiellement au travail du rapporteur initial, Cyril Cardini.

4° Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public compétent lui adresse une mise en demeure de payer avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais.

En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours.

Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation.

L'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, figurant que le chapitre intitulé « dispositions relatives à la transparence administrative » et applicable à l'espèce, les titres ayant été émis en 2012, disposait :

Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.

Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.

Il ressort des travaux parlementaires que :

- la levée de l'anonymat dans les relations entre les autorités administratives et les citoyens contribue à renforcer la transparence administrative. Elle permet d'instaurer un dialogue entre le citoyen et l'agent qui traite un dossier le concernant et évite que le premier ne se trouve dans une situation d'assujetti face à une entité abstraite.

- l'article 4, dans sa rédaction initiale, prévoyait que toute décision prise par une autorité administrative doit comporter la signature de son auteur et la mention, en caractères lisibles, de son nom, de son prénom et de sa qualité. La vérification de la compétence de l'auteur d'une décision, en cas de contentieux, serait ainsi facilitée. De plus, s'agissant d'une formalité substantielle, l'absence de ces indications pourrait entraîner l'annulation de la décision pour vice de forme.

Ainsi, la sanction de la nullité à raison de l'absence dans l'acte administratif des mentions prévues à l'article 4 a été envisagée par le législateur, bien qu'elle ne figure pas dans le texte.

Les dispositions du premier alinéa de l'article 4 ont été codifiées, par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015, à l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) et celles de son second alinéa, à l'article L. 212-1, alinéa 1er, du même code.

Par cette même ordonnance, la référence à l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 a été remplacée, à l'article L. 1617-5 du CGCT, par celle de l'article L. 111-2 du CRPA.

En vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14 relative à la comptabilité des communes, le titre de recettes comporte quatre volets contenant les mêmes

informations : le premier est conservé par le comptable public pour lui permettre de suivre le recouvrement de la créance, le deuxième est annexé au compte de gestion de l'organisme créancier, le troisième, formant avis des sommes à payer, est adressé au débiteur et le quatrième, formant bulletin de liquidation, est conservé par l'ordonnateur.

Le Conseil d'Etat juge qu'un titre de recettes constitue une décision administrative qui doit, en application de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 (désormais l'article L. 111-2 du CRPA) indiquer les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émise et il appartient à l'autorité administrative de justifier, en cas de contestation, que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur¹¹.

S'agissant des nom, prénoms et qualité de l'auteur, le Conseil d'Etat sanctionne les actes qui ne comportent pas ces mentions, et ce, même si le texte ne prévoit pas expressément de sanction¹² et juge que la production d'un autre volet du titre de recettes contenant les nom, prénom et qualité du signataire n'a pas pour effet de régulariser l'absence de ces mentions sur le troisième volet adressé au redevable¹³.

Revenant sur sa jurisprudence antérieure¹⁴, il juge désormais que cette exigence s'applique également à l'ampliation adressée au redevable¹⁵.

Dans ses conclusions dans une affaire relative au recouvrement des créances subrogatoires de l'ONIAM par voie de titre exécutoire, Romain Felsenheld, rapporteur public, a relevé que *« le but [des dispositions de l'article L. 212-1 du CRPA] est de permettre au destinataire de vérifier par lui-même la compétence du signataire en poursuivant un objectif de transparence administrative. Ouvrir la possibilité de transmettre un titre qui ne comporterait pas le prénom, le nom et la qualité du signataire méconnaîtrait le but de la disposition »*¹⁶.

De son côté, la doctrine a noté, au sujet de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, que *« [...] bien que le texte ne précise pas que l'accomplissement des formes en question soit expressément prévu sous peine de nullité, le juge administratif n'a pas déduit que les mentions étaient facultatives, appliquant un principe traditionnel selon lequel la nullité est encourue même si elle n'est pas expressément prévue par le texte »*¹⁷.

¹¹ CE, 17 mars 2016, [n° 389069](#) ; CE, 26 septembre 2018, [n° 421481](#) (avis) ; CE, 13 décembre 2019, [n° 423992](#)

¹² CE, 30 décembre 2009, [n° 319942](#) ; CE, 31 mars 2010, [n° 306122](#)

¹³ CE, 17 mars 2016, [n° 389069](#), précité

¹⁴ [CE, 31 décembre 2008, n° 304665](#)

¹⁵ CE, 25 mai 2018, [n° 405063](#) ; CE, 26 septembre 2018, [n° 421481](#) (avis) ; CE, 13 décembre 2019, [n° 423992](#)

¹⁶ Romain Felsenheld, « Le recouvrement des créances subrogatoires de l'ONIAM par voie de titre exécutoire », *AJDA* 2020, p. 691

¹⁷ Sébastien Saunier, « La signature de la décision administrative », *RFDA*, 2010, p.489

La sanction est néanmoins écartée lorsque l'auteur de l'acte peut être identifié¹⁸, la méconnaissance des dispositions de l'article 4 ne revêtant pas alors un caractère substantiel¹⁹.

La question de la signature, qui n'a pas à figurer sur l'ampliation, a été résolue par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allégement des procédures, qui a ajouté à l'article L. 1617-5 du CGCT, notamment, la mention selon laquelle « *seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation* ».

Par une décision rendue le 20 juillet 2021 invoquée par la communauté urbaine, le Conseil d'Etat a jugé que :

« 4. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou s'il a privé les intéressés d'une garantie »²⁰.

Toutefois, cette décision qui concerne la régularité d'une procédure administrative préalable, en l'espèce le déroulement de l'audition de témoins lors d'une procédure disciplinaire, s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence « Danthony » et est *a priori* étrangère à la question des mentions devant figurer, en application de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, sur un acte administratif.

La Cour de cassation a adopté, en matière de contentieux de la sécurité sociale, une analyse différente des dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 en jugeant que l'absence des mentions légalement prévues n'est pas sanctionnée par la nullité, dès lors qu'est précisée la dénomination de l'organisme ayant émis l'acte²¹.

Dans un avis du 22 mars 2004, la Cour de cassation avait jugé que « *l'omission des mentions prévues par l'article 4, alinéa 2, de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 n'est pas de nature à justifier l'annulation par les juridictions statuant en matière de contentieux général de la sécurité sociale des mises en demeure délivrées par les URSSAF* »²².

Le rapporteur de cet avis avait indiqué que « *la mise en demeure du droit de la sécurité sociale étant un acte de procédure civile et/ou pénale, dont le juge administratif ne peut connaître en aucune circonstance, c'est au regard du droit commun de la procédure devant les juridictions judiciaires qu'il convient d'apprécier les conséquences de*

¹⁸ CE, 29 mai 2009, [n° 307162](#) ; CE, 17 mars 2010, [n° 312381](#) ; CE, 3 mars 2017, [n° 398121](#) ;

¹⁹ CE, 30 décembre 2010, [n° 329900](#) ; CE, 23 mars 2020, [n° 424218](#)

²⁰ CE, 20 juillet 2021, [n° 445843](#)

²¹ [2e Civ., 5 juillet 2005, pourvoi n° 04-30.196, Bull. 2005, II, n° 179](#) ; [2e Civ., 17 décembre 2009, pourvoi n° 08-21.852](#) ; [2e Civ., 9 octobre 2014, pourvoi n° 13-25.170, 13-25.964](#) ; [2e Civ., 11 octobre 2018, pourvoi n° 17-24.327](#)

²² Soc., [22 mars 2004, pourvoi n° 00-40.002, Bulletin civil 2004, Avis, n° 2](#)

l'omission des mentions requises par l'article 4 alinéa 2 de la loi du 12 avril 2000 » et avait relevé que « l'article 4 alinéa 2 de la loi du 12 avril 2000 impose des mentions obligatoires mais ne prévoit pas la sanction des omissions ».

Il en déduisait que « c'est donc en partant du postulat de l'absence de sanction textuelle qu'il convient de confronter les formalités litigieuses au droit commun de la procédure civile » et que « la mention des nom, prénom et qualité du signataire ne paraît pas non plus être imposée à peine de nullité par le droit commun du NCPC aux mises en demeure du code de la sécurité sociale ».

L'on comprend ainsi que la Cour de cassation a considéré, qu'en l'absence de texte prévoyant expressément la nullité lorsque la mention des nom, prénom et qualité du signataire ne figure pas sur l'acte, celle-ci n'était pas encourue.

Dans une affaire en matière de concurrence, la chambre commerciale a jugé que l'omission de la signature sur l'acte de notification des griefs n'était pas de nature à justifier son annulation mais avait relevé que la cour d'appel s'était assurée de l'identité de l'auteur de l'acte²³.

En ce qui concerne la délivrance d'un titre de perception, il a été jugé que l'absence des mentions légalement prévues sur l'ampliation adressée au débiteur est sans incidence sur la régularité du titre de perception lui-même²⁴, le rapport rappelant la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière.

Toutefois, il sera observé que cette décision a été rendue sous l'empire de l'article L. 1617-5, 4°, du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009²⁵, qui ne mentionnait pas l'ampliation, et avant celles par lesquelles le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence compte tenu de la nouvelle rédaction du texte.

De son côté, la première chambre a jugé, en matière d'hospitalisation sur demande d'un tiers, que l'absence, dans des décisions d'admission et de maintien en hospitalisation psychiatrique, des mentions prévues à l'article 4 peut être suppléée par des éléments extrinsèques portés à la connaissance de l'intéressé²⁶.

³²³ [Com., 6 mars 2007, pourvoi n° 06-13.598, 06-13.534, 06-13.583, 06-13.584, 06-13.607, 06-13.608, 06-13.609, 06-13.610, 06-13.501, Bull. 2007, IV, n° 77](#) (Second moyen du pourvoi n° 06-13.608)

⁴²⁴ [Com., 29 juin 2016, pourvoi n° 15-12.849](#)

⁵²⁵ 4° Le titre de recettes individuel ou un extrait du titre de recettes collectif est adressé aux redevables sous pli simple. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite du paiement, le comptable chargé du recouvrement doit lui envoyer une lettre de rappel avant la notification du premier acte de poursuite devant donner lieu à des frais. En application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation.

⁶²⁶ [1re Civ., 18 juin 2014, pourvoi n° 13-16.363](#)

La jurisprudence de la Cour de cassation apparaît ainsi comporter des nuances selon les contentieux traités et différer, plus ou moins, de celle de la juridiction administrative.

Saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la contrariété à l'article 6 de la Déclaration de 1789 et au principe d'égalité de l'article 4, alinéa 2, de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, devenu l'article L. 212-1 alinéa 1 du CRPA, interprété comme édictant que « *toute décision prise par les autorités dont les organismes de sécurité sociale, comporte la signature et la mention des prénom, nom et qualité de son auteur mais l'omission de ces mentions n'affecte pas la validité de la mise en demeure émise par un organisme social, dès lors que celle-ci précise la dénomination de celui-ci* » , la Cour de cassation a répondu qu' : « *il ne saurait [...] être sérieusement soutenu que l'interprétation d'un texte par les juridictions judiciaires et administratives, dont l'indépendance procède, respectivement, de l'article 64 de la Constitution et d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et qui connaissent de catégories distinctes de litiges, méconnaît les exigences du principe constitutionnel d'égalité devant la loi* »²⁷.

A l'occasion d'une autre QPC portant sur le même sujet, le premier avocat général, Dominique Gaillardot, avait considéré que « *la différence d'application d'un même texte par deux ordres de juridiction à des situation différentes relevant de leur champ de compétences respectif ne saurait, en tant que telle et à elle seule, caractériser une situation d'inégalité. [...] La seule différence participe donc des conséquences à tirer de l'absence des mentions, conséquences qui sont nécessairement appréciées en fonction des particularismes de chaque contentieux. Sauf à nier la possibilité pour chacune des cours régulatrices la possibilité d'apprécier les conséquences à attacher au non respect des conditions posées par un texte législatif en fonction des spécificités du contentieux dont elles ont la charge, de telles différences ne caractérisent pas une rupture d'égalité* »²⁸.

Dans la présente affaire, la société City faisait valoir dans ses conclusions d'appel que les titres qui lui avaient été notifiés ne comportaient aucune des mentions exigées par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 (production n° 2, p. 19).

Elle indiquait, concernant la production par la CODAH d'une copie du bordereau des titres de recettes, qu'il n'est pas possible de faire le rapprochement entre les bordereaux et les titres de recettes litigieux. Elle ajoutait qu'en tout état de cause, si l'avis des sommes à payer peut ne pas comporter la signature, en revanche, l'ampliation adressée au débiteur doit nécessairement comporter les nom, prénom et qualité de l'ordonnateur (p. 22).

La cour d'appel a retenu :

« *S'agissant des moyens invoqués par la société City relativement à la nullité formelles des factures émises le 12 mars et 9 mai 2012, qui ne mentionnent pas le nom, prénom, qualité et signature de leur auteur, l'article L.1617-5 4° du code général des collectivités territoriales dispose que seul le bordereau de titre de recettes est signé pour être produit en cas de contestation, et verse aux débats les bordereaux correspondant aux factures litigieuses dûment datés et signés et permettant d'établir la régularité des*

⁷²⁷ [2e Civ., 23 septembre 2021, pourvoi n° 21-11.362](#)

⁸²⁸ Avis sur [2e Civ., 1 juillet 2021, pourvoi n° 20-22.473](#)

factures qui y renvoient par la mention du numéro et de l'année du rôle correspondant au bordereau, l'irrégularité étant en outre insusceptible de faire grief en ce que la contestation de la société City tend essentiellement à remettre en cause le relevé de consommation ayant donné lieu à facturation. »

Il est constant que ni l'article L. 1617-5 du CGCT, ni l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 ne prévoient de sanction explicite en cas de non-respect des règles qu'ils édictent, de sorte que l'on pourrait s'interroger sur le fait que la nullité du titre soit encourue lorsque l'ampliation ne comporte pas les mentions légalement requises, sanction que l'arrêt précité du 29 juin 2016 paraît écarter.

A l'inverse, il pourrait être soutenu que la solution de l'arrêt du 29 juin 2016 est obsolète, dès lors que le texte de l'article L. 1617-5 du CGCT, dans sa rédaction applicable au litige, vise désormais expressément l'ampliation, ce qui a conduit le Conseil d'Etat à modifier sa jurisprudence et à retenir la nullité lorsque l'ampliation ne comporte pas les mentions requises par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000.

Par ailleurs, certains des arrêts rendus en matière de contentieux de la sécurité sociale l'ont été au visa des articles 4 de la loi du 12 avril 2000 et 114 du code de procédure civile et la jurisprudence administrative évoque un régime analogue à celui de la nullité des actes de procédure pour vice de forme, la sanction étant écartée lorsqu'il est établi que le débiteur a été informé, par tout document qui lui aurait été adressé, des nom, prénom et qualité de l'auteur du titre.

→ 5.2 Sur le pourvoi incident éventuel

Si de nombreux textes, législatifs ou réglementaires, prévoient qu'une décision doive mentionner les voies et délais de recours, cette obligation ne procède ni d'une exigence constitutionnelle, ni d'une exigence conventionnelle.

Ainsi, si le Conseil constitutionnel « *a déjà été amené à prendre en compte, suivant les cas, l'exigence ou l'absence de notification d'une décision dans le cadre de son contrôle du respect du droit à un recours juridictionnel effectif, il n'a jamais exigé que cette notification s'accompagne de celle des délais et voies de recours prévus contre cette décision* »²⁹.

De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme juge que le droit à être informé par des mentions figurant sur tout acte attaqué, tant des délais que de la computation des délais et que des voies et juridictions de recours disponibles, ne peut être déduit des articles 6 et 13 de la Convention, même si cette obligation, prévue par certaines législations, apporte une garantie supplémentaire facilitant l'exercice des droits des justiciables³⁰.

²⁹ [Commentaire](#) sur Décision [n° 2021-970](#) QPC du 18 février 2022

³⁰ CEDH, arrêt du 23 mai 2016, Avotins c. Lettonie, [n° 17502/07](#), § 123 ; CEDH, décision sur la recevabilité du 4 juillet 2000, société Guerin automobiles c. les 15 Etats de l'Union européenne, [n° 51717/99](#)

L'article L. 1617-5 du CGCT prévoit en son 4° que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne, notamment, les voies et délais de recours.

► 5.2.1 La jurisprudence de la Cour de cassation sur la notification des voies et délais de recours

La jurisprudence de la Cour de cassation, en matière civile, apparaît homogène et constante quant aux conséquences de l'absence de notification des voies et délais de recours ou de la preuve d'une telle notification, quel que soit le support textuel dont il est fait application.

Pour l'examen du présent pourvoi, le choix a été fait de n'examiner la jurisprudence de la Cour de cassation qu'en ce qu'elle porte sur l'article 680 du code de procédure civile, même si celui-ci ne concerne pas la contestation d'un titre, les titres exécutoires émis par une collectivité territoriale, ainsi que le domaine de la protection sociale, compte tenu de leur importance quantitative et de la comparaison qui peut être faite avec la jurisprudence administrative.

- L'article 680 du code de procédure civile

Selon le premier alinéa de ce texte, l'acte de notification d'un jugement à une partie doit indiquer de manière très apparente le délai d'opposition, d'appel ou de pourvoi en cassation dans le cas où l'une de ces voies de recours est ouverte, ainsi que les modalités selon lesquelles le recours peut être exercé.

Ces informations sont nécessaires à la pleine information du justiciable quant à la possibilité de former un recours contre une décision et au « mode d'emploi » de ce recours.

En conséquence, cette exigence participe de l'effectivité du droit à un recours.

L'application de ce texte a donné lieu à une jurisprudence abondante de la Cour de cassation, dont il résulte, en substance, que l'absence de mention ou la mention erronée dans l'acte de notification d'un jugement de la voie de recours ouverte, de son délai ou de ses modalités, ne fait pas courir le délai de recours³¹.

La Cour de cassation a ainsi créé, de manière prétorienne, la sanction de l'inefficacité de la notification, qui empêche le délai de courir, tandis que l'article 693 du code de procédure civile prévoit la nullité de l'acte, pour vice de forme.

Comme le note la doctrine, « *du fait de la jurisprudence, il n'y a [...] pas lieu à nullité de l'acte, celui-ci ne perdant qu'une partie de son efficacité* »³².

L'assemblée plénière a fait application de ces principes en matière de contredit³³.

³¹ Voir, par exemple: [2e Civ., 3 mai 2001, pourvoi n° 99-18.326, Bull. 2001, II, n° 85](#) ; [Soc., 29 mai 2013, pourvoi n° 12-13.357, Bull. 2013, V, n° 140](#) ; [1re Civ., 22 septembre 2021, pourvoi n° 20-16.276, 20-15.817, publié](#)

³² Dalloz action, Droit et pratique de la procédure civile, 2021-2022, § 272.26

Pour la même doctrine, « *si le contredit a été supprimé par le décret du 6 mai 2017, on peut penser que cette jurisprudence est applicable à des voies de recours non visées expressément à l'article 680* ».

L'on observera toutefois que l'article 528-1, alinéa 1^{er}, du code de procédure civile institue un délai de forclusion en prévoyant que si le jugement n'a pas été notifié dans le délai de deux ans de son prononcé, la partie qui a comparu n'est plus recevable à exercer un recours à titre principal après l'expiration dudit délai.

Il a ainsi été jugé que les dispositions de l'article 528-1 du code de procédure civile ne fixent pas le point de départ d'un délai de recours, mais le terme au-delà duquel aucun recours ne peut plus être exercé par la partie qui a comparu, peu important la date à laquelle cette partie a eu une connaissance effective de la décision³⁴.

En revanche, une notification, même irrégulière, fait obstacle à l'application du délai de forclusion prévu par l'article 528-1 du code de procédure civile³⁵.

- Les titres exécutoires émis par une collectivité territoriale

Selon l'article L. 1617-5, 1^o, du CGCT, *en l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur.*

La Cour de cassation a jugé que le délai ouvert par l'article L. 1617-5, 2^o, du CGCT pour contester le bien-fondé du titre exécutoire n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que la voie de recours, dans la notification de ce titre exécutoire³⁶.

Si, pour fonder cette solution, certains arrêts anciens visaient l'article 680 du code de procédure civile, tel n'est pas le cas des arrêts les plus récents qui sont rendus au visa de l'article R. 421-5 du code de justice administrative (CJA).

La Cour de cassation fait ainsi expressément application de ce texte du CJA, quand bien même l'article L. 1 dispose que « *le présent code s'applique au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs* ».

Le rapporteur dans le pourvoi n° 13-27.678 avait relevé que l'article R. 421-5 du CJA « *reprend, dans son contenu, une règle similaire à celle énoncée par l'article 1er du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 qui était visé par l'arrêt de la chambre commerciale, mais suivant une rédaction qui, à l'inverse de ce décret, n'en limite pas son champ au seul recours devant les juridictions de l'ordre administratif* ».

³³ [Ass. plén., 8 avril 2016, pourvoi n° 14-18.821, Bull. 2016, Ass. plén, n° 1](#)

⁴³⁴ [2e Civ., 11 mars 1998, pourvoi n° 96-17.187, Bull. 1998, II, n° 81](#)

⁵³⁵ [Ass. plén., 7 octobre 2011, pourvoi n° 11-11.509, 10-30.191, Bull. 2011, Ass. plén, n° 7](#)

⁶³⁶ [Com., 10 mai 2011, pourvoi n° 10-14.160, Bull. 2011, IV, n° 71](#) ; [Com., 9 décembre 2014, pourvoi n° 13-24.365, Bull. 2014, IV, n° 182](#) ; [2e Civ., 8 janvier 2015, pourvoi n° 13-27.678, Bull. 2015, II, n° 4](#) ; [Com., 6 février 2019, pourvoi n° 17-11.889](#)

L'on peut néanmoins se demander si la différence de rédaction entre les deux textes ne provenait pas de l'existence de l'article L. 1 du CJA, qui rendait la référence à la juridiction administrative inutile à l'article R. 421-5.

Quoi qu'il en soit, la Cour de cassation a considéré que ce texte était applicable au contentieux de l'article L. 1617-5 du CGCT.

Par ailleurs, la chambre commerciale a jugé que l'acte de notification d'un titre de perception qui mentionne la possibilité de former un recours dans un délai de deux mois en saisissant le tribunal judiciaire (instance ou grande instance) rend opposable ce délai au titulaire du recours dès lors que la juridiction saisie, l'aurait-elle été à tort, se doit de désigner celle qu'elle estime compétente, devant laquelle l'instance se poursuit sans intervention des parties, conformément aux dispositions des articles 96, alinéa 2, et 97, devenus 81, alinéa 2, et 82, du code de procédure civile³⁷.

L'on peut se demander si cet arrêt ne constitue pas un infléchissement de la jurisprudence antérieure en ce qu'il décide qu'il suffit que l'acte de notification du titre exécutoire mentionne l'ordre juridictionnel compétent, sans qu'il soit nécessaire de préciser la juridiction devant laquelle le recours doit être formé, lorsque celui-ci relève de la compétence des juridictions judiciaires³⁸.

Il apparaît avoir transposé à l'ordre judiciaire une solution dégagée par le Conseil d'Etat³⁹, et s'explique par les règles relatives à l'incompétence prévues aux articles 81, alinéa 2, et 82 du code de procédure civile, dont il se déduit que le justiciable, qui saisit une juridiction judiciaire de droit commun incompétente, n'est pas privé de l'accès au juge, puisque le dossier sera transmis à la juridiction compétente⁴⁰.

Dans cette affaire, l'un des moyens invoquait la jurisprudence du 13 juillet 2016 mais la chambre commerciale n'a pas eu besoin de l'examiner⁴¹.

- Le contentieux de la protection sociale

L'examen de ce contentieux est intéressant en ce que les organismes concernés exercent une mission de service public et gèrent des cotisations et contributions.

La Cour de cassation considère également en cette matière que l'absence d'indication des voies et délais de recours ne fait pas courir ces derniers ou que le délai de forclusion n'est pas opposable⁴².

⁷³⁷ [Com., 6 juillet 2022, pourvoi n° 19-19.107, publié](#)

⁸³⁸ La même solution paraît avoir été adoptée implicitement dans un arrêt antérieur : [Com., 25 novembre 2020, pourvoi n° 18-26.283](#)

⁹³⁹ Pour un exemple assez récent : CE, 28 septembre 2022, [n° 448656](#)

⁰⁴⁰ L'on observera que dans une autre branche du moyen, qui n'a pas été examinée, le demandeur au pourvoi avait demandé à la Cour de cassation de juger que le recours avait été exercé au-delà d'un délai raisonnable, le mémoire ampliatif se référant à la décision du 13 juillet 2016 selon le rapport.

¹⁴¹ Cf le rapport dans cette affaire, p. 3

Dans une affaire, la victime d'un accident, qui s'était produit en 1981 et avait été pris en charge par une caisse primaire d'assurance maladie au titre d'un accident de trajet, a contesté cette qualification en 2016, en invoquant l'existence d'un accident de travail.

La caisse a expressément sollicité l'application, *mutatis mutandis*, de la solution tirée de la décision du 13 juillet 2016 pour que le recours soit déclaré irrecevable comme étant tardif.

La deuxième chambre civile a rejeté le pourvoi au motif, qu'après avoir relevé que la caisse ne produisait pas la notification de sa décision de prise en charge de l'accident, la cour d'appel en avait exactement déduit, sans méconnaître le principe de sécurité juridique, ni contrevenir aux stipulations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui ne s'appliquent pas aux recours gracieux précédant l'instance en justice, que le recours dont elle était saisie était recevable⁴³.

L'avocat général référendaire, Renaud Halem, avait estimé dans son avis, notamment, que :

- « *Toute insécurité juridique, à la supposer établie, résulterait moins le cas échéant de l'économie de la loi ou de son application par le juge que de la diligence de l'organisme social concerné, qui détient de facto le pouvoir de faire courir ou de retenir le cours du délai de forclusion de l'action de l'assuré* ».

- « *Compte tenu de la précision du formalisme attendu des organismes sociaux lorsqu'ils statuent sur un accident du travail ou une maladie professionnelle, lequel conditionne l'exercice par l'assuré de son droit fondamental au recours juridictionnel, il ne peut être considéré qu'en l'absence de toute notification de la décision d'une caisse, le délai de forclusion aurait néanmoins pu courir.*

Une analyse inverse conduirait en effet à faire dépendre le droit au recours des assurés de l'aléa des diligences des différents organismes sociaux, notamment de leurs modalités d'archivage, et partant l'exposerait à une certaine insécurité juridique dans son exercice, contrairement de surcroît à la philosophie générale du contentieux social, qui vise à favoriser une conciliation préalable obligatoire, pédagogique pour l'assuré, avant d'envisager un procès formel si nécessaire ».

L'on observera encore, qu'à au moins deux autres reprises, une caisse a présenté un moyen tiré du principe de sécurité juridique qui, selon elle, excluait la remise en cause sans condition de délai des situations anciennes et faisait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision à caractère administratif notifiée à son destinataire ou dont le destinataire avait eu à tout le moins connaissance, sans que la Cour de cassation ait eu besoin de l'examiner⁴⁴.

Ainsi, avant même le présent pourvoi examiné par l'assemblée plénière, des plaideurs avaient invoqué, en substance ou expressément, la règle dégagée par la décision du 13 juillet 2016 pour inviter la Cour de cassation à modifier sa jurisprudence sur les conséquences d'un défaut de notification des voies et délais de recours tant en matière

⁴² Voir par exemple : [2e Civ., 24 janvier 2019, pourvoi n° 17-27.486](#) ; [2e Civ., 2 juin 2022, pourvoi n° 20-22.475](#).

³⁴³ [2e Civ., 21 octobre 2021, pourvoi n° 20-16.170](#)

⁴⁴ 2e Civ., 15 mars 2018, pourvoi n° 16-19.043, Bull. 2018, II, n° 57 ; 2e Civ., 9 novembre 2017, pourvoi n° 16-23.794

de protection sociale que de titres exécutoires, le débat n'étant ainsi pas limité à l'application de l'article R. 421-5 du CJA.

Dans la présente affaire, la cour d'appel de Rouen a fait application de la jurisprudence constante de la Cour de cassation en considérant qu'en l'absence de notification régulière, le délai de recours n'avait pas couru.

► 5.2.2 La jurisprudence du Conseil d'Etat sur la notification des voies et délais de recours

La [Résolution \(77\) 31](#) du Conseil de l'Europe, adoptée le 28 septembre 1977, sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration prévoit à l'article V de son annexe que « *lorsqu'un acte administratif qui est communiqué par écrit, porte atteinte aux droits, libertés ou intérêts de l'intéressé, il indique les recours normaux dont il peut faire l'objet, ainsi que le délai imparti pour en faire usage* ».

L'article L. 1617-5, 2°, du CGCT, qui s'applique aux titres exécutoires objets de la présente procédure, prévoit que :

« L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite.

L'action dont dispose le débiteur de la créance visée à l'alinéa précédent pour contester directement devant le juge de l'exécution mentionné aux articles L. 213-5 et L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire la régularité formelle de l'acte de poursuite diligenté à son encontre se prescrit dans le délai de deux mois suivant la notification de l'acte contesté⁴⁵. »

Le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 avait ajouté à l'article 1er du décret n° 65-29 du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, la règle, reprise désormais à l'article R. 421-5 du CJA, selon laquelle « *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'idée qui sous-tend cette règle étant, ainsi que l'explique la doctrine autorisée, « *que la brièveté du délai de deux mois se justifie mais qu'il est nécessaire que le requérant potentiel ait été averti d'une façon spécifique des règles du jeu* »⁴⁶.

Le Conseil d'Etat jugeait traditionnellement qu'en l'absence de notification régulière des voies et délais de recours à l'encontre d'une décision, le délai de recours ne courait pas, de sorte que la décision pouvait être contestée à tout moment sans que le délai de forclusion soit opposable.

⁴⁵ Lors de l'émission des titres de mars et mai 2012, la version en vigueur de l'article L. 1617-5 était issue de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.

⁴⁶ Louis Dutheillet de Lamothe, Guillaume Odinet, « Délai de recours : point trop n'en faut », *AJDA*, 2016, p. 1629

Il précisait que la mention des voies et délais de recours devait figurer dans un document remis à l'intéressé et non pas seulement dans une notification dont il n'aurait pas copie⁴⁷.

Par ailleurs, revenant en partie sur la théorie de la connaissance acquise⁴⁸, il a distingué la connaissance de la décision de celle des modalités de recours contre elle en jugeant que si la formation d'un recours administratif contre une décision établit que l'auteur de ce recours a eu connaissance de la décision qu'il a contestée au plus tard à la date à laquelle il a formé son recours, une telle circonstance est par elle-même sans incidence sur l'application des dispositions de l'article R. 104⁴⁹ du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui subordonnent l'opposabilité des délais de recours contentieux à la mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision⁵⁰.

5.2.2.1 La décision du 13 juillet 2016

La décision d'assemblée rendue dans l'affaire du 13 juillet 2016⁵¹ constitue une rupture jurisprudentielle.

Dans cette affaire, un ancien fonctionnaire de police, qui avait reçu le 26 septembre 1991 notification de l'arrêté du 24 juin 1991 lui concédant une pension de retraite, l'a contesté plus de vingt-deux ans après sa notification, en se prévalant d'une indication incomplète des voies et délais de recours dès lors que la juridiction compétente n'était pas indiquée⁵².

Après avoir annulé l'ordonnance du tribunal administratif qui avait jugé régulière la notification, le Conseil d'Etat, statuant au fond, a rejeté sa demande comme tardive, en retenant 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*

⁷⁴⁷ CE, 8 avril 1998, [n° 171548](#)

⁸⁴⁸ Le Conseil d'Etat jugeait que la connaissance de la décision était suffisante pour déclencher les délais de recours, nonobstant l'inobservation par l'administration des dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative. Voir par exemple CE, 2 mars 1994, [n° 135066](#).

⁹⁴⁹ devenu R. 421-5 du code de justice administrative

⁰⁵⁰ CE, 13 mars 1998, [n° 120079](#), publié au *Recueil Lebon*

¹⁵¹ CE, 13 juillet 2016, [n° 387763](#), publié au *Recueil Lebon*

²⁵² A la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'Etat a jugé, dans une décision du 29 juillet 2002, au nom du principe de l'égalité des rémunérations, que les fonctionnaires pères de famille devaient bénéficier des bonifications pour enfants que la loi réservait aux seules mères (CE, 29 juillet 2002, [n° 141112](#), publié au *Recueil Lebon*). M. du 13 juillet 2016 a demandé au juge administratif le bénéfice de cette nouvelle règle.

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 » (point 5).

Il a estimé qu'il y avait lieu de faire une application immédiate de la règle jurisprudentielle nouvelle ainsi consacrée à l'ensemble des litiges, y compris aux litiges en cours, en considérant que celle-ci n'affectait pas la substance du droit au recours mais seulement l'une de ses modalités d'exercice (point 6)

https://www.dalloz.fr/documentation/Document?ctxt=0_YSR0MT1hcnLDqnQgQ3phYmFqwqdhJHMxPUVUwqdhJHMzPUVUwqdhJHMyPUVUwqd4JHNmPXBhZ2U

Le Conseil d'Etat a ainsi suivi les conclusions du rapporteur public, Olivier Henrard, qui préconisait cette solution⁵³.

✓ 5.2.2.2 Les conclusions du rapporteur public

Selon le rapporteur public, « *le délai du recours contentieux est l'un des points névralgiques où s'équilibrent le principe de légalité et la stabilité des situations juridiques* ».

S'agissant du principe de sécurité juridique, qui guidait sa réflexion, le rapporteur public a estimé que « *rien, dans la nature de ce principe ne permet de considérer que la sécurité juridique constituerait un privilège réservé aux particuliers dans leurs relations avec l'administration* ».

Il a considéré que « *la possibilité de contester indéfiniment une décision individuelle que le destinataire n'a pu ignorer et dont il s'est accommodé pendant un important laps de temps est une sanction tout à fait disproportionnée au regard de l'exigence de stabilité des situations juridiques qui fonde tous les systèmes de droit et toute organisation sociale. La justice générale ne peut, à ce point, céder devant l'intérêt d'un particulier* ».

Olivier Henrard a également mis en exergue « l'effet d'aubaine », résultant de l'arrêt du 29 juillet 2002⁵⁴, pour les pensionnés dont le titre de pension ne respectait pas les prescriptions réglementaires sur les voies et délais de recours et a relevé que cette problématique dépassait ce contentieux spécifique.

Il a relevé, par ailleurs, que la règle de l'article R. 421-5 du CJA, qui aboutit à faire naître un recours juridictionnel perpétuel, « *fait peser, de fait, sur l'administration, une obligation de conserver la preuve de la notification régulière des actes individuels jusqu'au décès de leurs destinataires - et parfois même, si l'on reprend l'exemple des pensions, jusqu'au décès des ayants droit de leurs destinataires* ».

³⁵³ Olivier Henrard, Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée, RFDA 2016, p. 927

⁴⁵⁴ Voir note 53

Il a ajouté que « *la bonne administration de la justice s'oppose également à ce qu'un acte administratif individuel puisse être contesté indéfiniment par son destinataire* »⁵⁵ et a suggéré d'obliger l'administré à agir dans un délai raisonnable.

Il a enfin procédé à une étude comparative avec l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne et s'est référé à l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite⁵⁶ pour proposer de fixer à une année la durée de référence du délai raisonnable.

Pour justifier la solution qu'il préconisait, le rapporteur public a considéré également qu'était en cause l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice.

Le Conseil d'Etat a suivi cette analyse et a visé ce principe pour justifier l'application de la solution nouvelle à toutes les affaires en cours devant le juge administratif.

Comme le souligne un autre rapporteur public, le délai raisonnable n'a pas été conçu à l'origine comme un délai général applicable à tous les recours qui ne sont pas soumis à un délai, mais uniquement « *comme un délai subsidiaire pour le cas où la condition d'opposabilité du délai de droit commun de deux mois, tenant à l'information sur les voies et délais de recours, n'est pas remplie soit qu'elle n'ait pas été donnée soit que l'administration n'en ait pas conservé la preuve* »⁵⁷.

5.2.2.3 La réception de la décision par la doctrine

Si certains auteurs ont approuvé la solution dégagée par la décision du 13 juillet 2016, beaucoup ont critiqué ce qui leur est apparu comme une fermeture du prétoire par le juge administratif.

S'agissant des conséquences de l'arrêt du 29 juillet 2002, la doctrine autorisée relève que « *l'effet d'aubaine était évident et, parti d'un contentieux fondé sur une rupture d'égalité, aboutissait à une inégalité encore plus injustifiable qui faisait varier le niveau de la pension en fonction des pratiques administratives à la date de la notification et des preuves conservées vingt ans après par le service des pensions* »⁵⁸.

Il est ainsi relevé que l'idée de la solution dégagée par la décision du 13 juillet 2016 « *est avant tout de sanctionner l'abus du droit d'agir en justice* »⁵⁹.

⁵⁵ Il rappelait que « *Le dépérissement de la preuve est également à la source des délais de forclusion : la bonne administration de la justice s'oppose à ce que les tribunaux tranchent des litiges sur la base de dossiers trop anciens, nécessairement incomplets, compte tenu du risque de commettre une erreur* ».

⁵⁶ Il résulte de ce texte que la pension et la rente viagère d'invalidité sont définitivement acquises et ne peuvent être révisées ou supprimées à l'initiative de l'administration ou sur demande de l'intéressé que dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision de concession initiale de la pension ou de la rente viagère, en cas d'erreur de droit.

⁵⁷ Gilles Pelissier, conclusions sur CE, 3 juin 2020, [n° 428222](#)

⁵⁸ Louis Dutheil de Lamothe - Guillaume Odinet, « Délai de recours: point trop n'en faut », *AJDA* 2016, p. 1629

Un autre auteur a relevé la « *dimension morale* » de la question à laquelle était confronté le Conseil d'Etat et « *l'assez incroyable désinvolture* » du requérant⁶⁰.

Il poursuit en considérant que « *aucun droit ne saurait être illimité, ni détourné de son but : la protection offerte par l'article R. 421-5 à un administré dont les connaissances juridiques sont le plus souvent - mais pas toujours - limitées ne doit pas lui servir de prétexte à n'entreprendre aucun effort pour se renseigner sur les moyens de contester cette décision* ».

Pour expliquer la décision du 13 juillet 2016, la doctrine autorisée rappelle que « *fréquemment, le droit administratif n'a pas besoin de recourir à des prescriptions, pour deux raisons principales. En premier lieu, l'usager n'a bien souvent aucun droit à faire valoir : si on laisse de côté le cas des créances indemnitaires, l'usager demande un avantage en application d'une législation où l'administration peut prendre en compte l'intérêt général, faire valoir sa politique administrative, exercer un pouvoir discrétionnaire. Il n'y a alors rien à prescrire. En second lieu, en droit administratif, les droits et les prérogatives sont rarement acquis comme des droits qu'on peut faire valoir tant qu'ils ne sont pas prescrits. [...] lorsque le droit de l'usager ne peut être acquis par lui que par l'intervention d'une décision administrative, la situation ne se fige pas, généralement, du fait d'une prescription, mais par le jeu de deux autres institutions : le délai de retrait et le délai de recours qui rendent la décision définitive, respectivement, pour l'administration et pour ceux à qui elle fait grief. Une fois la décision devenue définitive, la prescription n'est plus d'aucune utilité* »⁶¹.

Elle note encore que « *la décision du 13 juillet 2016 et les conclusions du rapporteur public témoignent d'une volonté de dégager une solution générale au problème de la possibilité de recours perpétuelle : il n'était donc pas possible de s'appuyer sur la prescription, sauf à inventer une prescription de la faculté de faire un recours elle-même. Une telle approche aurait rappelé la théorie civiliste de l'action, mais n'avait guère de fondement en droit administratif, dès lors que le plus souvent le requérant n'a pas de droit à faire valoir. Le Conseil d'Etat a donc écarté cette piste* ».

La doctrine universitaire, en grande majorité hostile à la solution dégagée par le Conseil d'Etat, note tout d'abord son caractère *contra legem*⁶² et déplore le fait que la haute juridiction empiète sur la compétence du pouvoir réglementaire⁶³.

⁵⁹ Cécile Barrois de Sarigny, « *Les contours de la jurisprudence du 13 juillet 2016 après trois années d'application* », *Droit administratif* n° 1 du 1^{er} janvier 2020, Etude n° 1.

⁶⁰ Gweltaz Eveillard, « *Délai raisonnable - Le délai pour agir devant le juge administratif* », *Droit administratif* n° 12 du 1^{er} décembre 2016, comm. 63.

⁶¹ Louis Dutheil de Lamothe, Guillaume Odinet, « *Délai de recours : point trop n'en faut* », *AJDA*, 2016, p. 1629

⁶² Xavier Souvignet, « *Sécurité juridique et délai raisonnable : l'usage et le mésusage des notions* », *JCP G*, n° 51, 19 décembre 2016, p. 2387 ; Serge Deygas, « *Délai de recours contre un acte administratif - Le recours contre un acte administratif individuel doit être engagé dans un délai raisonnable* », *Procédures* n° 10 du 1^{er} octobre 2016, Comm. 312 ; Florian Poulet, « *Sécurité juridique et fermeture du prétoire* », *AJDA* 2019, p. 1088 ; Olga Mamoudy, « *du 13 juillet 2016 : une tardiveté pas comme les autres !* », *AJDA* 2020, p. 649

⁶³ François Julien-Laferrière, « *Le juge n'est pas le législateur* », *AJDA* 2016, p. 1769

Elle relève également que le justiciable est sanctionné en raison d'un manquement commis par l'administration et qu'ainsi, « *la limitation du recours joue quand est méconnue une règle qui s'avère pourtant assez élémentaire à respecter* »⁶⁴.

Un auteur relève que « *le principe bénéficie [...] à la seule administration, lato sensu, et constitue une "prime" à la mauvaise administration* »⁶⁵, tandis qu'un autre estime que l'administration bénéficie également d'un effet d'aubaine et qu'il lui suffira désormais « *pour se mettre à l'abri de tout recours contentieux de mépriser ses obligations tirées de l'article R. 421-5 du code de justice administrative et de capitaliser sur l'ignorance ainsi entretenue des administrés ; stratégie peu honorable couverte, rappelons-le, par le principe de sécurité juridique* »⁶⁶.

Or, pour la doctrine, « *la possibilité de contester indéfiniment les décisions de l'administration peut être facilement prévenue : il suffit aux services de respecter leur obligation de mentionner les voies et délais de recours* »⁶⁷.

Les critiques portent également sur le recours au principe de la sécurité juridique pour justifier la décision.

Ainsi, la doctrine relève que jusqu'alors, la sécurité juridique bénéficiait aux administrés et qu'à partir de 2016, ce principe est retourné contre eux⁶⁸.

Cette évolution jurisprudentielle a pu être qualifiée de « régression »⁶⁹ et la démarche du Conseil d'Etat vue comme étant à contre-courant de l'histoire jurisprudentielle⁷⁰.

Il est encore relevé que la décision favorise la sécurité juridique, au profit de l'administration, au détriment de la légalité⁷¹.

⁶⁴ Sébastien Hourson, « du 13 juillet 2016 : le délai a ses raisons... », *Droit administratif*, janvier 2019, n° 1, p. 3

⁶⁵ Marie-Christine Rouault, « Le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'un recours juridictionnel soit formé au-delà d'un délai raisonnable. De l'infini à un an... voire plus », *AJ Collectivités territoriales* 2016, p. 572

⁶⁶ Xavier Souvignet, « Sécurité juridique et délai raisonnable : l'usage et le mésusage des notions », *JCP G*, n° 51, 19 décembre 2016, p. 2387

⁶⁷ Florian Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA* 2019, p. 1088

⁶⁸ Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia, Bernard Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2022, p. 839 ; Florian Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA* 2019, p. 1088 ; Frédéric Lombard, « Contentieux administratif général », *RTD com.* 2016, p. 715

⁶⁹ Xavier Souvignet, « Sécurité juridique et délai raisonnable : l'usage et le mésusage des notions », *JCP G*, n° 51, 19 décembre 2016, p. 2387

⁷⁰ Florian Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA* 2019, p. 1088

⁷¹ Benjamin Defoort, « Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux : à propos de quelques arrêts récents », *RFDA* 2018 p.1071

La doctrine autorisée ne partage pas cette opinion puisqu'elle considère que même après l'expiration du délai de recours, le requérant dispose de moyens alternatifs pour contester un acte administratif (invocation par voie d'exception de l'illégalité d'un acte réglementaire à l'appui d'un recours contre une décision d'application, recours indemnitaire si l'illégalité lui a causé un préjudice et demande d'abrogation d'un règlement illégal sur le fondement de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration⁷²⁾⁷³).

Il est néanmoins permis de s'interroger sur l'effectivité de ces moyens dits alternatifs pour faire reconnaître l'illégalité d'une décision de l'administration et relever, à tout le moins, qu'une éventuelle indemnisation ne produit pas les mêmes effets qu'une déclaration d'illégalité de la décision.

5.2.2.4 L'évolution de la jurisprudence administrative depuis cette décision

Nonobstant les critiques de la doctrine universitaire, le Conseil d'Etat n'a pas limité la jurisprudence du 13 juillet 2016 au cas des décisions individuelles expresses et au recours pour excès de pouvoir mais en a fait une application extensive.

Il a ainsi appliqué la règle d'un recours devant être exercé dans un délai raisonnable, notamment :

- au contentieux de l'assiette et du recouvrement de l'impôt (CE, 31 mars 2017, [n° 389842](#), publié au *Recueil Lebon*),
- au contentieux des décisions expresses à objet purement pécuniaire (CE, 9 mars 2018, [n° 405355](#)),
- aux décisions individuelles implicites, qu'elles relèvent de l'excès de pouvoir (CE, 18 mars 2019, [n° 417270](#)) ou du plein contentieux (CE, 3 juin 2020, [n° 428222](#)),
- aux recours administratifs préalables obligatoires (CE, 31 mars 2017, [n° 389842](#), publié au *Recueil Lebon*),
- à la contestation des actes administratifs soulevée par voie d'exception (CE, 27 février 2019, [n° 418950](#), publié au *Recueil Lebon*),
- aux décisions dites « d'espèce », ni individuelles ni réglementaires (CE, 25 septembre 2020, [n° 430945](#), publié au *Recueil Lebon*),
- au recours en contestation de la validité du contrat exercé par un concurrent évincé (CE, 19 juillet 2023, [n° 465308](#)).

Le Conseil d'Etat a ainsi fait application du délai raisonnable à des recours qui ne sont pas régis par les articles R. 421-1 à R. 421-5 du CJA, comme celui en contestation de la validité d'un contrat.

²⁷² Ce texte dispose que *l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.*

³⁷³ B. Stirn et Y. Aguila, Droit public français et européen, 3^e éd., Dalloz, 2021, p. 754

S'agissant des titres exécutoires, le Conseil d'Etat a également instauré le principe du délai raisonnable, en précisant que, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance (CE, 9 mars 2018, [n° 401386](#)).

En revanche, l'exigence d'un recours dans un délai raisonnable ne s'applique pas :

- au référé précontractuel (CE, 12 juillet 2017, [n° 410832](#)), au motif que l'absence de délai ne conduit pas à ce que les manquements puissent être contestés indéfiniment devant le juge du référé précontractuel, dès lors que la signature du contrat met fin à la possibilité de saisir ce juge,
- aux demandes de versement de rémunération d'impayés (CE, 10 juillet 2020, [n° 430769](#)), 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 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,
- aux recours indemnitaires (CE, 17 juin 2019, [n° 413097](#), publié au *Recueil Lebon*).

En matière indemnitaire, le Conseil d'Etat a estimé que 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 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.

Le Conseil d'Etat admet ainsi que l'existence d'un délai de prescription soit suffisante pour assurer la sécurité juridique.

Dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 19 juillet 2023 précité, le rapporteur public, Nicolas Labrune, a considéré que l'extension continue de cette jurisprudence n'a véritablement buté que sur deux limites :

- « *la première est le cas où un texte spécifique, ou du moins une jurisprudence ayant de solides fondements textuels s'y oppose* », tel l'article [R* 199-1](#) du livre des procédures fiscales,
- la seconde concerne « *les cas où le principe de sécurité juridique [...] s'incarne dans une autre règle que l'exigence de former le recours dans un délai raisonnable de telle sorte qu'il existe en quelque sorte déjà "un second filet de sécurité juridique", au-delà de la forclusion de droit commun* ». Tel est le cas des règles de prescription.

Il convient encore de noter que la jurisprudence du 13 juillet 2016 joue à la fois pour la contestation directe des actes administratifs individuels, mais également pour celle soulevée par voie d'exception.

En revanche, à ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas fait application du délai raisonnable aux actes réglementaires.

5.2.2.5 La nature du délai raisonnable

Dans ses conclusions, M. Henrard s'était interrogé sur la nature de « l'obstacle juridique » qu'il invitait à opposer aux recours juridictionnels lorsque les voies et délais de recours n'ont pas été notifiés, en relevant que « *la sécurité juridique et la bonne administration de la justice trouvent traditionnellement deux types de garanties en matière de délais : la forclusion et la prescription extinctive* ».

Il avait ensuite écarté l'hypothèse d'un délai de forclusion puis celle de la prescription, en relevant, notamment, que « *la question qui se présente aujourd'hui n'est pas celle de l'extinction d'une obligation, mais celle de mettre un terme à la possibilité d'une action en justice sans condition de délai. Il est vrai que le recours devant le juge administratif tend parfois à obtenir de la personne publique l'exécution d'une obligation ou la satisfaction d'un droit substantiel. Mais se présente aussi le cas d'actions qui ne mettent en mouvement aucun droit subjectif et ne posent que des problèmes de légalité pure. Si une telle configuration de contentieux objectif est exceptionnelle en droit civil, elle [est] en revanche tout à fait courante en droit administratif* ».

Il en déduisait que « *faute d'obligation à éteindre, la prescription que vous pourriez envisager de créer supposerait de consacrer l'existence d'un droit subjectif d'agir en justice* » et qu'il n'était pas opportun de trancher le débat opposant la doctrine sur ce point.

Il avait en conséquence proposé de « *dégager le principe d'un délai raisonnable, au-delà duquel le destinataire d'une décision administrative qui en a eu connaissance ne peut exercer de recours juridictionnel* », en relevant que « *la CJUE a validé le principe du "délai raisonnable" dans lequel un recours doit être introduit lorsque "aucune disposition du droit de l'Union n'a prévu le délai dans lequel ce recours ou cette demande doivent être introduits"* ».

Le rapporteur public s'est ainsi référé à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne qui a examiné la question de l'existence d'un délai pour introduire un recours ou une demande lorsqu'aucune disposition du droit de l'Union n'a prévu le délai dans lequel ce recours ou cette demande doivent être introduits.

La CJUE a alors décidé qu'il convenait d'appliquer la notion de « délai raisonnable » pour encadrer ce recours ou cette demande⁷⁴.

L'on observera que la situation examinée par la CJUE était différente de celle dont a eu à connaître le Conseil d'Etat puisque dans ce dernier cas, le recours était bien enfermé dans un délai⁷⁵ mais était inopposable à l'intéressé par application de l'article R. 421-5 du code de justice administrative.

Quoi qu'il en soit, qu'elle l'approuve ou la critique, la doctrine relève le caractère novateur de la décision du Conseil d'Etat, notamment, en ce qu'elle crée un « délai raisonnable » opposable à l'administré.

⁴⁷⁴ CJUE, arrêt du 28 février 2013, Arango Jaramillo e.a. c/ BEI, [C-334/12](#)

⁵⁷⁵ Celui de l'article L. 1617-5, 2°, du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil d'Etat n'ayant pas qualifié le délai raisonnable institué par la décision du 13 juillet 2016, la doctrine s'est interrogée sur sa nature.

Ainsi, il a pu être qualifié de délai *sui generis* par des auteurs⁷⁶, dès lors que, d'une part, les articles R. 421-1 et R. 421-5 posent déjà une règle de forclusion et les exemples de double forclusion sont inexistantes, d'autre part, considéré comme attaché au droit au recours lui-même, le délai de forclusion n'est applicable *ratione temporis* qu'aux recours dirigés contre des décisions postérieures à son institution, ce qui contrariait tout autant les intentions du Conseil d'Etat en termes d'application temporelle du nouveau délai que s'il s'agissait d'un délai de prescription⁷⁷.

La doctrine autorisée s'est demandée « *si ce délai raisonnable ne constitue pas une forme de forclusion subsidiaire* », avant de relever qu' « *il est dans la nature d'un délai de procédure, qui tombe, selon l'image de Louis Josserand, à la façon d'une guillotine [...] d'avoir un délai. Or ce délai demeure ici indéterminé* »⁷⁸.

Ces auteurs considèrent que ce délai constitue une sanction apportée à l'usage excessif du droit au recours, qui est assez inhabituelle, et que cet abus de droit particulier suivra le régime de la forclusion.

Pour d'autres, le délai raisonnable instauré par le Conseil d'Etat est un délai de forclusion⁷⁹, cette nature se déduisant « notamment du caractère d'ordre public de cette règle du délai raisonnable »⁸⁰.

D'autres encore considèrent que le Conseil d'Etat a institué une prescription ou une déchéance⁸¹.

L'on constate ainsi qu'il n'existe pas de consensus en doctrine sur la nature du délai qui a été introduit par le Conseil d'Etat.

⁷⁶ Gweltaz Eveillard, *Droit administratif* n° 12, Décembre 2016, comm. 63 ; Cécile Barrois de Sarigny, *Droit administratif* n° 1, janvier 2000, Etude n° 1

⁷⁷ Gweltaz Eveillard, *Ibid.*

⁷⁸ Louis Dutheillet de Lamothe, Guillaume Odinet, « Délai de recours : point trop n'en faut », *AJDA*, 2016, p. 1629

⁷⁹ Camille Broyelle, *Contentieux administratif*, LGDJ, 2022-2023, p. 123 ; Sébastien Hourson, *Droit administratif* n° 1, janvier 2019, p. 3 ; Florian Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA* 2019, p. 1088 ; Jean-Pierre Looten, « Délais de recours : les contribuables aussi doivent agir dans un « délai raisonnable » », *Les Nouvelles Fiscales*, n° 1201, 1^{er} juin 2017 ; Lionel Crusoé, « Délai de recours devant le juge administratif : l'action en justice contre une décision individuelle ne peut être exercée perpétuellement », *Revue de droit du travail* 2016, 718 ; Marie-Christine Rouault, « Le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'un recours juridictionnel soit formé au-delà d'un délai raisonnable. De l'infini à un an... voire plus », *AJ Collectivités territoriales* 2016, p. 572

⁸⁰ Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia, Bernard Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2022, p. 840

⁸¹ Victor Haïm, « Délai raisonnable ou déni de justice ? Réflexion sur cinq ans de jurisprudence du 13 juillet 2016 », *AJDA* 2021, p. 2143

Toutefois, dans un arrêt de 2020, le Conseil d'Etat s'est référé à 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 an⁸².

Certains rapporteurs publics évoquent également dans leurs conclusions la « règle », le « délai » ou le « mécanisme » de forclusion⁸³.

5.2.2.6 Les circonstances particulières

Le Conseil d'Etat a fixé une durée de référence du délai raisonnable qu'il a créé pour saisir la juridiction administrative, en considérant que ce délai ne saurait excéder un an, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant.

Le rapporteur public avait rappelé que « *il ressort de la jurisprudence de la CEDH que la clarté du délai dont dispose le requérant est un élément important du respect de son droit au recours* » et expliqué que « *ce standard ne fera pas obstacle à ce qu'un délai plus long puisse être dégagé par le juge lorsque les circonstances le justifieront. Nous pensons notamment aux cas dans lesquels le requérant aura été empêché de former un recours en temps utile, soit pour des raisons de fait, soit pour des motifs de droit, comme l'incapacité juridique. Cette marge d'appréciation permettra de prendre en compte des circonstances régulièrement relevées par la CEDH telles que la minorité des requérants pendant tout ou partie de la durée du délai de prescription ou de forclusion. Ainsi le délai raisonnable, dès lors que sa durée de référence ne sera qu'indicative, permettra de prévenir concrètement toute atteinte excessive au droit au recours* »⁸⁴.

La doctrine s'est interrogée sur ce que pourrait recouvrir cette notion de « circonstances particulières » et a relevé qu'elle conduisait à une approche casuistique.

Un auteur estime ainsi que « *une lecture stricte des règles posées par les articles R. 421-1 et R. 421-5 du code de justice administrative avait le réel mérite de fournir un cadre clair sur ce que sont les conditions temporelles de saisine du juge et ce qu'est la sanction opposée mécaniquement à l'administration qui omet - ou se refuse - de porter les mentions des voies et délais de recours dans la décision qu'elle notifie. La décision du 13 juillet 2016 oblige à un débat qui sera casuistique et à l'issue très aléatoire sur ce qu'ont été les conditions de saisine du juge administratif et les raisons pour lesquelles l'action n'a pas été engagée plus tôt* »⁸⁵.

²⁸² CE, 10 juillet 2020, [n° 430769](#)

³⁸³ Conclusions sur CE, 27 avril 2021, [n° 438907](#), sur CE, 17 juin 2019, [n° 413097](#), publié au *Recueil Lebon*, et sur CE, 31 mars 2017, [n° 389842](#), publié au *Recueil Lebon*

⁴⁸⁴ Olivier Henrard, « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », *RFDA* 2016, p. 927

⁵⁸⁵ Lionel Crusoé, « Délai de recours devant le juge administratif : l'action en justice contre une décision individuelle ne peut être exercée perpétuellement », *Revue de droit du travail* 2016, p. 718

En 2023, un auteur a relevé que « *sur plus d'une centaine d'arrêts appliquant le considérant de principe de la décision du 13 juillet 2016, seule une quinzaine témoigne d'un [...] débat [sur les circonstances particulières]* »⁸⁶.

Il ressort de l'étude de la jurisprudence administrative qu'elle retient une conception restrictive des circonstances particulières.

Ainsi, pour la rapporteure publique, Mireille Le Corre, « *cette notion doit s'entendre comme ayant empêché le requérant de saisir le juge* »⁸⁷.

Un autre membre de l'ordre administratif a admis que « *la durée de référence d'un an constitu[e] en pratique une règle générale* »⁸⁸.

Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé, par exemple, que la seule circonstance que ce recours concerne le droit au revenu minimum d'insertion de la requérante ne constitue pas une circonstance particulière faisant obstacle à ce qu'il soit regardé comme présenté au-delà du délai raisonnable durant lequel il pouvait être exercé⁸⁹.

Un auteur relève ainsi que « *les circonstances particulières justifiant son inapplication n'ont pour l'heure été admises que de manière extrêmement parcimonieuse, et ne concernent pas les administrés "fragiles" - mineurs, incapables majeurs, étrangers, administrés socialement, financièrement ou intellectuellement défavorisés - au nom d'un refus du subjectivisme habituel en droit français* »⁹⁰.

Le juge administratif semble exiger que le requérant ne soit pas resté inerte et ait entrepris des démarches pour contester la décision dont il avait connaissance⁹¹.

Le Conseil d'Etat a toutefois admis une modulation de la règle issue de la décision du 13 juillet 2016 à l'occasion d'un recours contre un décret portant libération des liens d'allégeance avec la France en fixant le délai raisonnable à trois années à compter de la date de publication du décret⁹².

⁸⁶ Eve Dubus, « La jurisprudence particulière des « circonstances particulières » », *AJDA* 2023, p. 1100

⁸⁷ Mireille Le Corre, « Le juge administratif peut-il rejeter une requête par ordonnance sur un fondement du 13 juillet 2016 ? », *AJDA* 2020, p. 679

⁸⁸ François Doré, « Circonstances particulières au sens de la jurisprudence du 13 juillet 2016 », *AJDA* 2019, p.1497

⁸⁹ CE, 31 mars 2017, [n° 403867](#)

⁹⁰ Gweltaz Eveillard, « Sécurité juridique - La sécurité juridique, un principe qui nous gagne ? », *Droit Administratif* n° 10, Octobre 2023, p. 9

¹⁹¹ CE, 2 mai 2018, [n° 391876](#)

²⁹² CE, 29 novembre 2019, [n° 426372](#), publié au *Recueil Lebon*

Par ailleurs, il a jugé que le dépassement du délai raisonnable constituait une irrecevabilité manifeste permettant son rejet par ordonnance et a alors précisé que le juge n'avait pas à inviter le requérant à justifier de sa recevabilité⁹³.

En conséquence, il appartient au requérant, qui saisit le juge plus d'un an après avoir eu connaissance de la décision qu'il conteste, d'indiquer dans sa requête les circonstances particulières qui justifient le dépassement de ce délai.

La jurisprudence administrative est ainsi exigeante à l'égard du requérant qui saisit le juge au-delà du délai d'un an⁹⁴.

► 5.2.3 La notion de sécurité juridique, pierre angulaire de la décision du 13 juillet 2016

Le Conseil d'Etat a fondé sa décision consacrant un délai raisonnable pour saisir le juge sur 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* ».

La notion de sécurité juridique est protéiforme et ses principaux aspects peuvent être résumés à grands traits en un principe de prévisibilité du droit, un principe de clarté du droit et une certaine stabilité des situations juridiques^{95 96}.

Elle a pu être qualifiée par certains de « droit-garantie », c'est-à-dire un droit qui apparaît comme la condition nécessaire de l'exercice des autres droits fondamentaux⁹⁷, quand d'autres considèrent qu'elle n'est ni un droit, ni une garantie⁹⁸.

Seul l'aspect du rapport entre le droit et le temps, s'agissant des délais de recours, sera principalement envisagé dans le présent rapport.

Pour le professeur Mathieu, « *l'exigence de sécurité juridique devient la norme de référence qui permet de régler, en souplesse, les questions liées au rapport entre le droit et le temps, en posant l'exigence de prévisibilité de la norme juridique. Il s'agit non seulement de la non-rétroactivité, mais aussi, par exemple, des règles relatives au*

³⁹³ CE, 10 février 2020, [n° 429343](#)

⁴⁹⁴ Voir, par exemple, Charles-André Dubreuil, Introduction de l'instance - Délais, Jel. Justice administrative., fasc. 43, § 86

⁵⁹⁵ Voir sur ce point, par exemple, [Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11](#) (dossier : le principe de sécurité juridique), décembre 2001 ; Geoffroy Herzog, « L'ambivalence du principe de sécurité juridique », *RFDA* 2023 p.127 ; Gweltaz Eveillard, « Sécurité juridique - La sécurité juridique, un principe qui nous gagne ? », *Droit Administratif* n° 10, Octobre 2023, p. 9

⁶⁹⁶ En 2020, un [dossier](#) a été consacré à la sécurité juridique par les cahiers du Conseil constitutionnel (Titre VII, n° 5, octobre 2020).

⁷⁹⁷ Anne-Laure Cassard-Valembois, « L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français : « je t'aime, moi non plus... » », *Titre VII*, n° 5, octobre 2020

⁸⁹⁸ Ariane Perin-Dureau, « Le principe de sécurité juridique et le droit fiscal », *Titre VII*, n° 5, octobre 2020

retrait d'un acte, au report de son application, aux délais de recours contre un acte... »⁹⁹.

Comme le souligne le doyen Huglo, « *il est incontestable que l'édiction de délais de recours ou de réclamation participe de la sécurité juridique en ce qu'elle vise à ne pas remettre en cause des situations trop anciennes. La faculté d'oublier doit aussi faire partie du droit. Toutefois, ces délais mettent directement en cause la possibilité de saisir le juge et affectent nécessairement le principe concurrent du droit à la protection juridictionnelle. La jurisprudence est donc conduite à chercher à concilier les contraires* »¹⁰⁰.

Les cours suprêmes, françaises et européennes, se réfèrent aujourd'hui au principe de sécurité juridique, explicitement ou implicitement.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, le volet civil de l'article 6, § 1, de la Convention est, en principe, inapplicable à la matière fiscale¹⁰¹.

Mais elle a admis l'application de ce texte à une instance en restitution des sommes versées au titre d'un impôt¹⁰².

De manière générale, la Cour estime que « *la réglementation relative aux délais à respecter pour former un recours vise à assurer une bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique, et les intéressés doivent s'attendre à ce que ces règles soient appliquées* »¹⁰³ mais que cette réglementation, ou l'application qui en est faite, ne doit « *pas empêcher le justiciable d'utiliser une voie de recours disponible* »¹⁰⁴.

Elle a rappelé récemment que les délais légaux de péremption ou de prescription figurent parmi les restrictions légitimes au droit à un tribunal et ont plusieurs finalités importantes. Il s'agit, d'une part, de garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions et de mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives, peut-être difficiles à contrer. A cet égard, elle rappelle que l'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, lequel tend notamment à garantir aux justiciables une certaine stabilité des situations juridiques

⁹⁹ Bertrand Mathieu, « Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 11 (dossier : le principe de sécurité juridique), décembre 2001

¹⁰⁰ Jean-Guy Huglo, « La Cour de cassation et le principe de la sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 11 (dossier : le principe de sécurité juridique), décembre 2001

¹⁰¹ CEDH, arrêt du 12 juillet 2001, Ferrazzini c. Italie, [n° 44759/98](#), § 29 ; CEDH, arrêt du 3 novembre 2022, Vegotex International SA c. Belgique, [n° 49812/09](#), § 66.

¹⁰² CEDH, arrêt du 23 octobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni, [n° 21319/93](#), 21449/93 et 21675/93, § 97

¹⁰³ CEDH, arrêt du 9 septembre 2014, Gadjani c. Suisse, [n° 43730/07](#), § 64

¹⁰⁴ CEDH, arrêt du 25 janvier 2000, Miragall Escolano et autres c. Espagne, [n° 38366/97](#) 38688/97 40777/98, § 36

ainsi qu'à favoriser la confiance du public dans la justice. Il s'agit, d'autre part, d'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. L'existence de tels délais n'est pas en soi incompatible avec la Convention¹⁰⁵.

Dans le même arrêt, la Cour a précisé que le principe de sécurité juridique ne saurait bénéficier au seul justiciable mais vise également à protéger les défendeurs et les tiers¹⁰⁶.

La sécurité juridique constitue ainsi un but légitime mais elle ne saurait consacrer une atteinte à la substance même du droit d'accès au juge et la Cour européenne veille au respect de ce dernier.

Dans une affaire, où la requérante s'était fiée au délai erroné mentionné dans un arrêt pour exercer un recours, la Cour a estimé que les limitations appliquées à l'accès de la requérante au tribunal avaient restreint le droit d'accès à un tribunal à un point tel qu'il s'en était trouvé atteint dans sa substance même, en prenant en considération, d'une part, le fait que la responsabilité primaire de la faute revenait à l'instance inférieure qui avait méconnu le nouveau délai de recours, d'autre part, la nature de la procédure^{107 108}.

En revanche, dans une affaire où le requérant, représenté par le même avocat que devant le tribunal, se fiant au délai de trente jours indiqué de manière erronée dans le jugement, avait déposé un recours en matière civile en dehors du délai légal, ce qui avait conduit la juridiction supérieure à déclarer le recours irrecevable, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les limitations appliquées à l'accès du requérant à la juridiction supérieure n'avait pas restreint le droit d'accès à un tribunal à un point tel qu'il s'en était trouvé atteint dans sa substance même, compte tenu des circonstances de l'espèce¹⁰⁹.

La juridiction européenne exerce ainsi un contrôle *in concreto* de l'atteinte au droit d'accès à un tribunal.

La Cour a encore jugé, dans une affaire pénale, qu'en matière d'accès à un tribunal, il importe que les règles concernant, entre autres, les possibilités des voies de recours et les délais soient posées avec clarté, mais qu'elles soient aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible, afin que ceux-ci

¹⁰⁵ CEDH, arrêt du 9 novembre 2023, Legros et autres c. France, [n° 72173/17](#) et 17 autres, § 129

¹⁰⁶ Ibid., (§ 142)

¹⁰⁷ Procédure de retour d'enfants selon la Convention de La Haye sur les enlèvements internationaux.

¹⁰⁸ CEDH, arrêt du 9 septembre 2014, Gadjani c. Suisse, [n° 43730/07](#), précité

¹⁰⁹ CEDH, arrêt du 12 septembre 2017, Michel Clavien c. Suisse, [n° 16730/15](#)

puissent en faire usage conformément à la loi¹¹⁰ et a rappelé cette règle dans une affaire relative à un placement d'enfant¹¹¹.

Elle a également précisé que les garanties en termes d'accès à un tribunal valent aussi bien dans une procédure entre particuliers que pour une procédure impliquant les autorités publiques, même si ces éléments peuvent avoir une incidence sur l'examen de la proportionnalité de la mesure critiquée¹¹².

Il sera encore noté que la Cour européenne des droits de l'homme estime que le fait qu'un procureur général puisse n'être tenu par aucun délai pour attaquer, par la voie de l'annulation, un jugement irrévocable, enfreint le principe de la sécurité des rapports juridiques et est contraire à l'article 6, § 1, de la Convention¹¹³.

En revanche, il n'a pas été identifié de décision imposant aux justiciables, en l'absence d'un délai légalement prévu, d'agir dans un délai raisonnable.

La **Cour de justice de l'Union européenne**¹¹⁴ a consacré en 1962 le « principe général de la sécurité juridique », qui fait partie de l'ordre juridique communautaire¹¹⁵.

Si ce principe s'impose, en vertu du droit de l'Union, à toute autorité nationale, ce n'est qu'en tant que celle-ci est chargée d'appliquer ce droit¹¹⁶.

Il est de jurisprudence constante que, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinées à assurer la pleine sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, pour autant que lesdites modalités ne soient pas moins favorables que celles régissant les recours similaires fondés sur le droit interne (principe de l'équivalence) et qu'elles ne rendent pas en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité)¹¹⁷.

En ce qui concerne le principe d'effectivité, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu la compatibilité avec le droit de l'Union de la fixation de délais raisonnables de

¹¹⁰ CEDH, arrêt du 1er mars 2011, Faniel c. Belgique, [n° 11892/08](#), § 30

¹¹¹ CEDH, arrêt du 31 janvier 2012, Assunção Chaves c. Portugal, [n° 61226/08](#), § 81

²¹¹² CEDH, arrêt du 18 novembre 2021, Colic c. Croatie, n° [49083/18](#), § 53

³¹¹³ CEDH, arrêt du 28 octobre 1999, Brumarescu c. Roumanie, [n° 28372/95](#), § 62. La même solution s'impose pour le recours perpétuel du président de la Cour suprême d'arbitrage : CEDH, arrêt du 25 juillet 2002, Sovtransavto Holding c. Ukraine, [n° 48553/99](#), § 74.

⁴¹¹⁴ Alors dénommée Cour de justice des communautés européennes

⁵¹¹⁵ CJCE, arrêt du 6 avril 1962, société Robert Bosch GmbH, [affaire 13-61](#)

⁶¹¹⁶ CJCE, arrêt du 17 juillet 2008, ASM Brescia SpA, [C-347/06](#), point 65 ; CJUE, arrêt du 21 mars 2019, Unareti SpA, [C-702/17](#), point 34

⁷¹¹⁷ CJUE, arrêt du 8 septembre 2011, Q-Beef NV, [C-89/10](#) et C-96/10, point 32

recours à peine de forclusion dans l'intérêt de la sécurité juridique qui protège à la fois le contribuable et l'administration concernés. En effet, de tels délais ne sont pas de nature à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union, même si, par définition, l'écoulement de ces délais entraîne le rejet, total ou partiel, de l'action intentée¹¹⁸.

Elle précise toutefois que, pour remplir leur fonction de garantir la sécurité juridique, les délais, en particulier ceux de forclusion, doivent être fixés à l'avance et être suffisamment prévisibles¹¹⁹.

La Cour de justice n'apparaît pas favorable à l'absence de tout délai de contestation, en particulier en matière fiscale.

Elle a ainsi considéré, en matière de TVA, que la possibilité d'exercer le droit à déduction sans aucune limitation dans le temps irait à l'encontre du principe de la sécurité juridique qui exige que la situation fiscale de l'assujetti, eu égard à ses droits et obligations vis-à-vis de l'administration fiscale, ne soit pas indéfiniment susceptible d'être remise en cause¹²⁰.

Par le même arrêt, la Cour a dit pour droit que le principe d'effectivité n'est pas méconnu par le simple fait que l'administration fiscale dispose, pour procéder au recouvrement de la TVA impayée, d'un délai qui excède celui accordé aux assujettis pour exercer leur droit à déduction¹²¹.

De son côté, le Tribunal de l'Union juge que les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime font obstacle, dans le silence des textes, à ce que les institutions et les personnes physiques ou morales puissent agir sans aucune limite de temps, risquant ainsi, notamment, de mettre en péril la stabilité de situations juridiques acquises, et requièrent le respect d'un délai raisonnable¹²².

Par suite, en l'absence de toute indication sur le délai de recours pour une catégorie de litiges, il appartient au juge de l'Union de combler cette lacune dans le régime des voies de recours. Pour ce faire, le juge doit mettre en balance, d'une part, le droit du justiciable à une protection juridictionnelle effective, qui compte parmi les principes généraux du droit communautaire, et qui implique que le justiciable doit pouvoir disposer d'un délai suffisant pour évaluer la légalité de l'acte lui faisant grief et préparer, le cas échéant, sa requête, ainsi que, d'autre part, l'exigence de la sécurité juridique qui veut que, après l'écoulement d'un certain délai, les actes pris par les instances communautaires deviennent définitifs¹²³.

⁸¹¹⁸ Ibid., point 36

⁹¹¹⁹ CJUE, arrêt du 26 mars 2020, Hungeod, [C-496/18](#) et C-497/18, point 95

⁰¹²⁰ CJCE, arrêt du 8 mai 2008, Ecotrade, [C-95/07](#) et C-96/07, point 44

¹²¹ Ibid., point 54

²¹²² Tribunal, ordonnance du 15 septembre 2010, Marcuccio, [T-157/09 P](#), point 42

³¹²³ Tribunal, arrêt du 6 mars 2001, Roderick Dunnett, [T-192/99](#), points 51 et 52

Comme il a été indiqué précédemment, la Cour a elle aussi fait application du délai raisonnable dans un litige relatif à la rémunération de fonctionnaires européens¹²⁴.

Les juridictions de l'Union imposent ainsi un délai raisonnable tant en matière indemnitaires que dans les litiges entre les institutions européennes et leurs agents.

La décision du 13 juillet 2016 s'inspire directement de cette jurisprudence de l'Union.

Enfin, à l'occasion d'une décision préjudicielle, la Cour de justice s'est demandée si le principe de la sécurité juridique pouvait être invoqué par une partie défaillante dans ses obligations.

Ainsi, en matière de relations de travail, la Cour a jugé que « *il ne saurait être admis, sous prétexte de garantir la sécurité juridique, que l'employeur puisse invoquer sa propre défaillance, à savoir avoir omis de mettre le travailleur en mesure d'exercer effectivement son droit au congé annuel payé, pour en tirer bénéfice dans le cadre du recours de ce travailleur au titre de ce même droit, en excipant de la prescription de ce dernier. En effet, d'une part, en pareille hypothèse, l'employeur pourrait s'exonérer des obligations d'incitation et d'information qui lui incombent. Une telle exonération apparaîtrait d'autant moins acceptable qu'elle signifierait que l'employeur, qui pourrait ainsi valablement exciper de la prescription du droit au congé annuel du travailleur, se serait abstenu de mettre le travailleur en mesure d'exercer effectivement ce droit durant trois années consécutives. D'autre part, lorsque le droit du travailleur au congé annuel payé est frappé de prescription, l'employeur profite d'une telle circonstance* »¹²⁵.

Elle considère que la légitimité de l'intérêt de l'employeur à ne pas être confronté à des demandes de congés payés correspondant à des droits acquis plus de trois ans avant que la demande n'en soit faite « *disparaît lorsque l'employeur, en s'abstenant de mettre le travailleur en mesure d'exercer effectivement le droit au congé annuel payé, s'est lui-même placé dans une situation le confrontant à de telles demandes et dont il est susceptible de profiter au détriment du travailleur* »¹²⁶.

Le Conseil constitutionnel n'a consacré explicitement ni le principe de sécurité juridique, ni celui de confiance légitime.

Mais l'exigence de sécurité juridique apparaît comme « une référence implicite majeure du contrôle de constitutionnalité des lois aujourd'hui » que le Conseil rattache à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹²⁷.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a encadré la rétroactivité de la loi sans toutefois l'interdire, en exigeant notamment l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général¹²⁸.

⁴¹²⁴ Voir note n° 66

⁵¹²⁵ CJUE, arrêt du 22 septembre 2022, LB, [C-120/21](#), points 48 à 51

⁶¹²⁶ Ibid., point 53

⁷¹²⁷ Olivier Dutheillet de Lamothe, « La sécurité juridique. Le point de vue du juge constitutionnel », 20 septembre 2005 (sur le [site](#) du Conseil constitutionnel)

⁸¹²⁸ Cons. const., 14 février 2014, décision [n° 2013-366 QPC](#)

S'il a rappelé que « *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions* », il a précisé que « *ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs* »¹²⁹.

S'agissant des effets dans le temps d'une déclaration d'inconstitutionnalité, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent au Conseil constitutionnel le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation d'une disposition déclarée inconstitutionnelle et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

Le Conseil constitutionnel se réfère parfois à la sécurité juridique pour considérer que l'abrogation immédiate d'un texte aurait des conséquences excessives¹³⁰.

La Cour de cassation fait depuis longtemps application de principes¹³¹ qui sont l'expression du principe de la sécurité juridique mais ce n'est qu'en 2000 que, pour la première fois, elle vise expressément ce dernier dans l'un de ses arrêts¹³².

Elle en fait application en matière de revirement de jurisprudence¹³³ mais également relativement aux délais de recours ou de procédure.

C'est ainsi que la Cour de cassation juge que « *les délais de procédure impartis par la loi à peine d'irrecevabilité, de forclusion, de déchéance ou de caducité sont nécessaires au bon déroulement des procédures et contribuent au procès équitable, dès lors qu'ils assurent la sécurité juridique, le respect des droits de la défense et du principe de la contradiction et du délai raisonnable* »¹³⁴.

Elle considère ainsi que les délais de forclusion¹³⁵, de péremption¹³⁶ et ceux relatifs à l'exercice des voies de recours¹³⁷ poursuivent le but de sécurité juridique.

¹²⁹ Cons. const., 15 novembre 2019, décision [n° 2019-812 QPC](#)

¹³⁰ Cons. const., 6 octobre 2010, décision [n° 2010-45 QPC](#)

¹³¹ Tels que, par exemple, la non-rétroactivité des normes, l'existence de délais de recours et de prescription, la confiance légitime.

¹³² [1re Civ., 21 mars 2000, pourvoi n° 98-11.982, Bull. 2000, I, n° 97](#)

¹³³ Voir les développements sur cette question, § 5.5.2 du rapport

¹³⁴ [2e Civ., 12 juillet 2001, pourvoi n° 00-17.239, Bull. 2001, II, n° 140](#) ; [Com., 14 mars 2006, pourvoi n° 03-10.945](#). Le délai raisonnable visé ici est celui dans lequel une affaire doit être jugée.

¹³⁵ [3e Civ., 9 mai 2019, pourvoi n° 17-28.836](#) ; [Soc., 21 septembre 2022, pourvoi n° 20-23.500](#)

¹³⁶ [2e Civ., 18 octobre 2018, pourvoi n° 17-22.757](#)

La Cour de cassation retient que le fait qu'un délai de forclusion n'ait pas couru, en raison de mentions incomplètes de l'acte, ne méconnaît pas le principe de sécurité juridique¹³⁸.

En droit civil, de nombreuses situations juridiques sont définitivement consolidées par l'effet de la prescription extinctive, qu'elle soit de droit commun¹³⁹ ou prévue par des textes particuliers.

La Cour de cassation considère que les délais de prescription participent à la sécurité juridique en fixant un terme aux actions¹⁴⁰.

Elle juge ainsi, notamment, que la sécurité juridique constitue un but légitime au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que les délais de prescription constituent des mesures nécessaires pour parvenir au but poursuivi¹⁴¹.

Toutefois, le principe de sécurité juridique se confronte à des droits garantis tant par le droit interne que le droit européen et, lorsqu'un tel moyen est soulevé, la Cour de cassation opère un contrôle de proportionnalité.

Elle juge ainsi, par exemple, en matière de droit de préemption, que l'expiration du délai de forclusion peut porter une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens des titulaires du droit au bail au regard du but légitime poursuivi¹⁴² ou que la mise en oeuvre des délais de prescription des actions aux fins d'établissement de la filiation paternelle est susceptible de constituer une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de l'enfant¹⁴³.

La Cour a en revanche retenu que le constat de la péremption de l'instance, qui tire les conséquences de l'absence de diligences des parties en vue de voir aboutir le jugement de l'affaire et qui poursuit un but légitime de bonne administration de la justice et de sécurité juridique, afin que l'instance s'achève dans un délai raisonnable, ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à un procès équitable¹⁴⁴.

¹³⁷ [Soc., 9 novembre 2005, pourvoi n° 02-47.243, Bull. 2005, V, n° 318](#) ; [Crim., 10 mai 2023, pourvoi n° 22-83.771](#)

¹³⁸ [3e Civ., 21 février 2019, pourvoi n° 17-23.881](#)

¹³⁹ Article 2224 du code civil

¹⁴⁰ [Soc., 20 avril 2022, pourvoi n° 19-17.614](#) ; [1re Civ., 7 novembre 2018, pourvoi n° 17-25.938](#)

¹⁴¹ [1re Civ., 7 novembre 2018, pourvoi n° 17-25.938](#)

¹⁴² [3e Civ., 26 janvier 2022, pourvoi n° 20-22.266](#)

¹⁴³ [1re Civ., 9 novembre 2016, pourvoi n° 15-25.068, Bull. 2016, I, n° 216](#). La même solution est retenue en matière de contestation de paternité : [1re Civ., 21 novembre 2018, pourvoi n° 17-21.095, publié](#)

¹⁴⁴ [2e Civ., 18 octobre 2018, pourvoi n° 17-22.757](#)

Elle juge également qu'un délai de forclusion ne porte pas atteinte à la substance même du droit d'accès au juge mais précise qu'il ne résulte pas de cette sanction, en ce qu'elle est assortie de tempéraments, notamment la possibilité d'un relevé de forclusion, une disproportion dans la considération des intérêts respectifs¹⁴⁵

Par ailleurs, la sécurité juridique ne fait pas obstacle à ce qu'il soit tenu compte de l'évolution des normes.

Ainsi, en matière fiscale, l'article L. 190, alinéa 3, du livre des procédures fiscales prévoit un nouveau délai de réclamation lorsqu'une décision juridictionnelle a révélé l'incompatibilité de la norme fiscale avec une norme de droit supérieur.

De son côté, **le Conseil d'Etat** a consacré le principe de sécurité juridique en tant que principe général du droit dans son arrêt d'assemblée KPMG¹⁴⁶.

Mais avant même cet arrêt, la haute juridiction administrative avait reconnu la « sécurité juridique des collectivités publiques » comme l'un des fondements de la prescription quadriennale¹⁴⁷, de sorte qu'elle considère que ce principe peut bénéficier tant à l'administré qu'à l'administration.

Comme les autres Hautes juridictions, le Conseil d'Etat concilie la stabilité des situations juridiques, qui participe à la sécurité juridique, avec d'autres principes, parfois contradictoires, comme celui de la mutabilité de l'action administrative ou le principe de légalité.

C'est ainsi que, par exemple, s'agissant des décisions créatrices de droit illégales, le Conseil d'Etat a jugé par son arrêt d'assemblée Ternon que « *sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision* », faisant ainsi primer la sécurité juridique sur le principe de légalité, au bénéfice de l'administré¹⁴⁸.

Dans le silence des textes, le Conseil d'Etat crée parfois des délais prétoriens pour borner dans les temps des recours, ses décisions se référant alors expressément ou implicitement au principe de la sécurité juridique.

Ainsi, en matière d'associations syndicales autorisées, il est d'avis que « *à défaut de dispositions réglementaires précisant le délai imparti au préfet pour décider de la suite à donner à un refus de l'association syndicale autorisée d'accéder à sa demande de modification d'un acte soumis à l'obligation de transmission, il incombe au préfet de prendre cette décision dans un délai de deux mois courant à compter de la réception de la décision de l'association syndicale autorisée opposant explicitement un tel refus ou, en l'absence d'une telle décision, à compter de l'expiration du délai de trente jours*

⁵145 [3e Civ., 9 mai 2019, pourvoi n° 17-28.836](#)

⁶146 CE, 24 mars 2006, [n° 288460](#), publié au *Recueil Lebon*

⁷147 CE, 5 décembre 2005, [n° 278183](#)

⁸148 CE, 26 octobre 2001, [n° 197018](#), publié au *Recueil Lebon*

dont l'association syndicale autorisée dispose pour donner suite à sa demande de modification »¹⁴⁹.

Le rapporteur public dans cette affaire, Laurent Cytermann, considérait que « *il n'est pas envisageable qu'aucun délai ne soit imparti au préfet pour décider de la modification. Ceci poserait aux ASA et à leurs membres un problème considérable de sécurité juridique, puisque l'acte de l'association pourrait être remis en cause à tout moment* ».

Dans le même domaine, le Conseil d'Etat s'est expressément référé au principe de la sécurité juridique pour enfermer dans un délai la possibilité de présenter un moyen d'illégalité par voie d'exception¹⁵⁰.

Comme la Cour de cassation, la Haute juridiction administrative examine l'application dans les temps des revirements de jurisprudence à l'aune des principes de la sécurité juridique et de l'accès au juge.

► 5.2.4 D'autres éléments de réflexion sur les délais

5.2.4.1 L'articulation entre la forclusion et la prescription extinctive

L'article 2219 du code civil dispose que *la prescription extinctive est un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps*.

Le législateur n'a pas donné de définition du délai de forclusion, l'article 2220 du code civil se bornant à préciser que *les délais de forclusion ne sont pas, sauf dispositions contraires prévues par la loi, régis par le présent titre*.

Il a été souligné que « *la prescription est une institution dont le fondement est "la consolidation des situations acquises" (A. Colin et H. Capitant, Cours élémentaire de droit civil français, t. 2, 10e éd., par L. Julliot de la Morandière, 1953, Dalloz, n° 592). L'irrecevabilité des prétentions qui résulte de l'écoulement d'un délai fixe et consolide une situation en la rendant incontestable* »¹⁵¹.

Un auteur relève également que la prescription « *prend en compte le phénomène de déperissement des preuves. Elle constitue une règle améliorant l'administration de la justice en permettant d'éviter des litiges portant sur l'existence ou sur l'absence de prérogatives juridiques dont la preuve ne peut plus être rapportée en raison du temps* »¹⁵².

La distinction entre les notions de prescription et de forclusion a nourri un intense débat doctrinal mais a également été source de contentieux.

¹⁴⁹ CE, 19 avril 2022, [n° 461061](#)

¹⁵⁰ CE, 17 juillet 2012, [n° 357870](#), publié au *Recueil Lebon*

¹⁵¹ Nicolas Cayrol, « Action en justice », Répertoire de procédure civile, juin 2019, § 351

¹⁵² JurisClasseur Civil Code, Art. 2219 à 2223, Fasc. unique : Prescription extinctive - Dispositions générales

Ainsi, par exemple, la chambre mixte a été saisie récemment de la question de la nature du délai biennal prévu à l'article 1648, alinéa 1er, du code civil pour intenter l'action en garantie à raison des vices cachés de la chose vendue que certaines décisions qualifiaient de délai de forclusion tandis que d'autres considéraient qu'il s'agissait d'un délai de prescription¹⁵³

Dans son rapport sur cette affaire, Pascale Fontaine, opère un rappel sur les difficultés de distinction entre les deux notions¹⁵⁴ et souligne qu'un délai de prescription et un délai de forclusion ont tous deux pour effet de limiter dans le temps une action en justice.

La terminologie utilisée par un texte n'est parfois qu'un indice imparfait de la nature juridique d'un délai¹⁵⁵, mais, en tout état de cause, prescription et forclusion sont soumises à des régimes juridiques distincts¹⁵⁶.

En particulier, sauf disposition contraire, le délai de forclusion ne peut être suspendu, interrompu ou aménagé, mais il peut être relevé d'office par le juge, contrairement au délai de prescription en droit commun.

La Cour de cassation a été saisie de la question du rapport entre délai de prescription et délai de forclusion, en particulier lorsque ce dernier n'a pas couru faute de notification régulière des voies et délais de recours.

Elle a ainsi décidé que :

- le fait que la notification à la victime de la décision de la caisse relative à la date de la consolidation de la blessure ne portait pas la mention du délai de deux mois imparti pour saisir d'une réclamation la commission de recours gracieux et qu'en conséquence ce délai n'a pas couru n'entrave pas le cours de la prescription biennale de l'article 465 du code de la sécurité sociale¹⁵⁷,

- plus de deux ans s'étant écoulés entre la date à laquelle un praticien avait eu connaissance du refus opposé par la caisse de prendre en charge certains de ses actes et celle à laquelle il avait contesté ce refus, c'est à bon droit, quels que fussent le mode et les mentions de la notification de la décision prévue par la caisse, qu'un tribunal a décidé que la prescription établie par l'article L. 332-1 du code de la sécurité sociale était acquise¹⁵⁸,

³¹⁵³ [Ch. mixte., 21 juillet 2023, pourvoi n° 21-15.809, publié](#)

⁴¹⁵⁴ pp. 10 à 20

⁵¹⁵⁵ Antoine Hontebeyrie, Répertoire de droit civil, Prescription extinctive, Délais de forclusion, § 46

⁶¹⁵⁶ Voir, par exemple, F. Rouvière, « La distinction des délais de prescription, butoir et de forclusion », *Les Petites Affiches*, juillet 2009, n° 152, p.7.

⁷¹⁵⁷ Soc., 9 avril 1970, pourvoi n° 69-10.086, Bulletin des arrêts Cour de Cassation Chambre sociale N 238 p190

⁸¹⁵⁸ Soc., 10 octobre 1996, pourvoi n° 94-20.562, Bulletin 1996, V, n° 323

- le recours ouvert à l'employeur pour contester la décision d'une caisse primaire attribuant un taux d'incapacité permanente partielle à la victime d'un accident du travail, d'une maladie professionnelle ou d'une rechute constitue une action en justice, qui, en l'absence de texte spécifique, se prescrit par cinq ans en application de l'article 2224 du code civil¹⁵⁹, peu important que le délai de forclusion n'ait pas couru¹⁶⁰.

Il résulte de ces exemples que lorsqu'un justiciable a connaissance d'une décision qui lui fait grief, le délai de prescription de l'action pour la contester court, quand bien même le délai de forclusion lui serait inopposable en l'absence de notification régulière des voies et délais de recours.

Ainsi, paradoxalement peut-être, un délai avec un point de départ subjectif (la prescription) peut prendre le relais d'un délai avec un point de départ objectif (la forclusion), lorsque le mécanisme du second est neutralisé par une mauvaise notification.

Il convient encore de relever que, depuis la loi du 17 juin 2008, l'article 2232, alinéa 1er, du code civil prévoit un délai-butoir puisqu'il énonce que le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit.

Le second alinéa de l'article prévoit des exceptions au délai butoir ainsi instauré¹⁶¹.

Pour un auteur, « *ces exclusions permettent de prendre conscience de la nature particulière du délai butoir : celui-ci constituant une limite au-delà de laquelle le titulaire d'un droit ne peut absolument plus agir, le législateur a souhaité exclure un certain nombre d'hypothèses, dans lesquelles cette conséquence ne lui est pas apparue souhaitable* »¹⁶².

Il ressort de ce qui précède qu'en matière civile, dans un grand nombre de cas, une action ne peut pas être exercée perpétuellement¹⁶³.

L'on observera encore, en matière fiscale, que lorsque les textes ne prévoient qu'un délai indicatif d'action, l'administration peut elle-même fixer des règles. Elle a ainsi enfermé son délai d'action en responsabilité solidaire du dirigeant d'une société exercée sur le fondement de l'article L. 267 du livre des procédures fiscales dans des « délais satisfaisants » à l'intérieur du délai de prescription¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Cet arrêt constitue un revirement de jurisprudence en ce qu'auparavant, la Cour de cassation jugeait que l'action en contestation du taux d'incapacité permanente partielle ne revêtait pas le caractère d'une action au sens de l'article 2224 du code civil.

¹⁶⁰ [2e Civ., 13 octobre 2022, pourvoi n° 21-14.785](#), publié. On peut également citer [2e Civ., 18 février 2021, pourvoi n° 19-25.886](#), publié et [2e Civ., 16 mars 2023, pourvoi n° 21-23.513](#).

¹⁶¹ Par exemple en matière de réparation du préjudice corporel ou de droit de propriété.

¹⁶² Jean-Denis Pellier, « Retour sur le délai butoir de l'article 2232 du code civil », Dalloz 2018, p. 2148

¹⁶³ L'article 2227 du code civil pose une exception en prévoyant que le droit de propriété est imprescriptible.

5.2.4.2 La nature du délai fixé à l'article L. 1617-5 du CGCT

Si l'on se réfère à la terminologie employée par l'article L. 1617-5 du CGCT, il apparaît que le délai qu'il instaure constitue un délai de prescription de l'action en contestation du bien-fondé de la créance.

Dans ses arrêts, la Cour de cassation juge qu'il s'agit d'un délai de prescription¹⁶⁵, de recours¹⁶⁶, ou de contestation¹⁶⁷.

De son côté, le Conseil d'Etat a jugé qu'il résulte du 2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales que le recours formé contre un titre exécutoire émis par une collectivité territoriale ou un établissement public local, doit être présenté, à peine de forclusion, dans un délai de deux mois¹⁶⁸.

Un rapporteur public a ainsi relevé, qu'en dépit de sa lettre, le Conseil d'Etat interprète cet article comme posant une règle de forclusion¹⁶⁹.

La haute juridiction a précisé dans certains des arrêts cités qu'un recours administratif, qu'il soit gracieux ou hiérarchique, s'il est introduit dans le délai du recours contentieux prévu par ce texte, interrompt ce délai.

Ainsi, pour des auteurs, « *malgré l'usage du mot prescription, qui, il est vrai, résulte sans doute d'une maladresse du législateur [...], le délai pour agir [...] contre un titre de perception émis par une collectivité territoriale a été considéré par le Conseil d'État comme un délai de forclusion ordinaire* »¹⁷⁰.

5.2.4.3 La prescription de l'action en recouvrement

Aux termes de l'article L. 1617-5, 3°, du CGCT : « *L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes.*

Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription ».

⁴¹⁶⁴ Instruction 12-C-20-88 du 6 septembre 1988. Voir par exemple, [Com., 6 juillet 2022, pourvoi n° 20-14.532, publié](#)

⁵¹⁶⁵ [1re Civ., 8 février 2017, pourvoi n° 15-27.124, Bull. 2017, I, n° 37](#)

⁶¹⁶⁶ [Com., 6 juillet 2022, pourvoi n° 19-19.107, publié](#) ; [Com., 25 novembre 2020, pourvoi n° 18-26.283](#)

⁷¹⁶⁷ [2e Civ., 3 juin 2004, pourvoi n° 02-14.128, Bull., 2004, II, n° 270](#)

⁸¹⁶⁸ CE, 11 octobre 2012, [n° 340857](#) ; CE, 31 mars 2022, [n° 453904](#), publié au Recueil Lebon

⁹¹⁶⁹ Vincent Villette, conclusions sur CE, 18 mars 2020, [n° 425400](#)

⁰¹⁷⁰ Rémi Rouquette, Benjamin Defoort, Praxis Dalloz, Petit traité du procès administratif, 2023/2024.

En matière fiscale, l'article L. 274, alinéa 1^{er}, du livre des procédures fiscales prévoit que « *sauf dispositions contraires et sous réserve de causes suspensives ou interruptives de prescription, l'action en recouvrement des créances de toute nature dont la perception incombe aux comptables publics se prescrit par quatre ans à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi du titre exécutoire tel que défini à l'article L. 252 A* ».

Ainsi, lorsque le redevable ne s'est pas acquitté de sa dette, le comptable public doit procéder au recouvrement de celle-ci dans le délai de quatre années à compter de la prise en charge du titre de recettes.

Des auteurs relèvent que « *le contribuable qui ne s'acquitte pas de son obligation de payer l'impôt peut espérer bénéficier d'une forme de droit à l'oubli : après quatre ans d'inaction, l'administration ne pourra plus lui réclamer son dû* »¹⁷¹.

En l'absence de paiement, l'article L. 1617-5, 5°, du CGCT prévoit l'envoi d'une mise en demeure qui indique les références du ou des titres exécutoires dont elle procède et qui est précédée d'une lettre de relance pour les créances d'un montant inférieur à 15 000 euros.

Si, par la suite, un commandement de payer est adressé au débiteur, il doit comporter la mention du titre exécutoire.

Ainsi, en cas de non-paiement, d'une part, l'action en recouvrement doit être engagée dans le délai de quatre ans à compter de la prise en charge du titre, d'autre part, le redevable peut, le cas échéant, contester le titre de recettes à compter de la notification d'un acte de poursuite.

Ces mécanismes sont de nature à éviter la possibilité de contestation « perpétuelle » d'un titre exécutoire en l'absence de paiement, étant observé que le recouvrement forcé d'une créance fiscale ou assimilée nécessite une notification régulière du titre.

5.2.4.4 L'abus du droit d'agir en justice

L'idée de sanctionner un abus du droit d'agir en justice a été avancée pour justifier la solution de la décision du 13 juillet 2016.

La Cour de cassation a souvent rappelé que l'exercice d'une action en justice constitue un droit¹⁷².

Toutefois, l'exercice d'une action en justice peut dégénérer en un abus du droit d'ester en justice, qui suppose la démonstration d'une faute¹⁷³.

La Cour de cassation juge qu'une action en justice ne peut, sauf circonstances particulières qu'il appartient alors au juge de spécifier, constituer un abus de droit, lorsque sa légitimité a été reconnue par la juridiction du premier degré, malgré

¹⁷¹ Martin Collet, Pierre Collin, Procédures fiscales, Contrôle, contentieux et recouvrement de l'impôt, PUF, p. 325

¹⁷² 2e Civ., 6 novembre 1974, n° 73-12.203, Bull. II, n° 283

¹⁷³ 2e Civ., 25 mars 2021, pourvoi n° 20-10.659 ; 2e Civ., 19 novembre 2020, pourvoi n° 18-23.462

l'infirmité dont sa décision a été l'objet en appel¹⁷⁴ ou lorsque le plaideur triomphe, même partiellement¹⁷⁵.

Par ailleurs, divers textes du code de procédure civile sanctionnent l'attitude dilatoire d'un plaideur¹⁷⁶.

Mais les sanctions prévues en cas d'abus de droit sont purement pécuniaires, paiement de dommages-intérêts voire d'une amende civile¹⁷⁷.

Il n'a pas été identifié d'hypothèse où la Cour de cassation aurait sanctionné un abus du droit d'agir en justice par un délai de forclusion.

L'on peut s'interroger si, en l'absence de délai pour agir ou en cas de délai d'une durée longue, une action en justice peut être qualifiée d'abusives au motif qu'elle a été exercée tardivement.

En matière de cautionnement, la chambre commerciale a jugé, sur le fondement de l'article 1147 du code civil, que le fait que le créancier ait attendu plus de treize ans avant de tenter de recouvrer contre les cautions les sommes dues, pouvait constituer un comportement fautif¹⁷⁸.

La solution se justifiait par l'alourdissement de la dette cautionnée au fil du temps et procédait de l'idée de la minimisation du dommage.

Ultérieurement, cette chambre a retenu qu'un créancier qui agit en recouvrement de sa créance dans le délai de prescription ne commet pas de faute, sauf abus dans l'exercice de ce droit et que le moyen, qui se borne à invoquer le caractère tardif de l'action engagée dans le délai de prescription, n'est pas fondé¹⁷⁹.

► 5.2.5 L'application dans le temps d'un revirement de jurisprudence

L'assemblée plénière pourra être amenée à s'interroger sur la modulation dans le temps de la règle nouvelle du délai raisonnable pour contester un titre qu'elle pourrait poser si elle rejetait la première branche du moyen.

Dans son arrêt *Tropic*¹⁸⁰, le Conseil d'Etat a admis pour la première fois le principe de l'application différée d'un revirement de jurisprudence eu égard à l'impératif de sécurité juridique.

⁴¹⁷⁴ 2e Civ., 1 octobre 2020, pourvoi n° 19-15.534

⁵¹⁷⁵ 2e Civ., 13 novembre 2015, pourvoi n° 14-24.280

⁶¹⁷⁶ Par exemple, l'article 123 du code de procédure civile

⁷¹⁷⁷ Par exemple, l'article 32-1 du code de procédure civile

⁸¹⁷⁸ Com., 30 mai 2006, pourvoi n° 05-14.323. Voir également : 1re Civ., 16 juillet 1998, pourvoi n° 96-17.476

⁹¹⁷⁹ Com., 2 novembre 2016, pourvoi n° 14-29.723, Bull. 2016, IV, n° 134

⁰¹⁸⁰ CE, 16 juillet 2007, [n° 291545](#), publié au *Recueil Lebon*

Toutefois, dans la décision du 13 juillet 2016, suivant la proposition du rapporteur public¹⁸¹, le Conseil d'Etat a fait une application immédiate de la règle nouvelle qu'il posait dans son arrêt, en retenant que celle-ci, qui avait pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours ou de la preuve de leur mention, ne portait pas atteinte à la substance du droit au recours.

Cette absence de modulation dans le temps de la règle dégagée par la décision du 13 juillet 2016 a été qualifiée de « *sans doute regrettable* » par le rapporteur public dans l'affaire « Communauté de communes du pays roussillonnais »¹⁸².

Au-delà de leur opposition à la règle du délai raisonnable pour saisir la juridiction posée par le Conseil d'Etat, certains auteurs ont vivement critiqué son application immédiate à tous les litiges, quelle que soit la date des faits qui leur avaient donné naissance.

Ainsi, une partie de la doctrine a considéré que l'application de la solution nouvelle aux instances en cours méconnaissait en réalité le principe de sécurité juridique, sous l'angle de la prévisibilité du droit, puisque le requérant s'est vu opposer un délai raisonnable d'un an, qui n'existait pas lorsqu'il a saisi le juge administratif¹⁸³.

L'invocation de la bonne administration de la justice n'a pas non plus trouvé grâce auprès de ces auteurs.

Il a ainsi été émis l'idée que « *si le Conseil d'Etat a invoqué la "bonne administration de la justice" pour refuser le report de l'application de la jurisprudence nouvelle, cette considération très générale paraît inopérante : les éventuels encombrements des greffes ne doivent pas être un prétexte pour dégager du jour au lendemain des règles jurisprudentielles de forclusion permettant d'assécher le flux des requêtes* »¹⁸⁴.

Il pourra être relevé que dans son arrêt Hasbro, le Conseil d'Etat, qui édictait une nouvelle règle de forclusion, n'en a pas fait une application immédiate au motif qu'elle revenait sur une jurisprudence constante et, dans cette mesure, était de nature à porter atteinte au droit au recours¹⁸⁵.

Mais dans le même arrêt, il a fait une application immédiate d'une autre règle de forclusion au motif que cette règle « *se borne à tirer les conséquences de dispositions légales et réglementaires antérieures aux commentaires administratifs à l'égard*

¹⁸¹ Olivier Henrard, rapporteur public, déjà cité

²¹⁸² CE, 9 mars 2018, [n° 405355](#)

³¹⁸³ Pour les commentaires critiques de cette application immédiate : Florian Poulet, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA* 2019, p. 1088 ; François Julien-Laferrière, « Le juge n'est pas le législateur », *AJDA* 2016, p. 1769 ; Sébastien Hourson, « Les revirements d'application immédiate », *RFDA* 2019, p. 805 ; Jimmy Robbe, « Le report dans le temps de la règle jurisprudentielle nouvelle. État des lieux, perspectives », *RFDA* 2016, p. 913

⁴¹⁸⁴ Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia, Bernard Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, PUF, p. 325, Dalloz, 2022, p. 840

⁵¹⁸⁵ CE, 13 mars 2020, [n° 435634](#), publié au *Recueil Lebon*

desquels elle s'applique, et qui ne constitue pas un revirement de jurisprudence, ne porte pas rétroactivement atteinte au droit au recours ».

5.2.5.1 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à un revirement de jurisprudence

Seule la jurisprudence relative à un revirement de jurisprudence concernant une règle procédurale sera brièvement étudiée, la troisième branche du moyen visant l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle, de manière constante, que « *les exigences de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des justiciables ne consacrent pas de droit acquis à une jurisprudence constante* »¹⁸⁶.

Elle explique, en effet, que « *une évolution de la jurisprudence n'est pas, en elle même, contraire à la bonne administration de la justice, dès lors que l'absence d'une approche dynamique et évolutive risquerait de faire obstacle à toute réforme ou amélioration* »¹⁸⁷.

Toutefois, la Cour exerce un contrôle sur les conséquences que peut avoir un revirement de jurisprudence en raison de son caractère rétroactif. Elle s'assure, en effet, qu'il ne porte pas atteinte aux droits garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur le fondement de la 6, § 1, de la Convention, la Cour vérifie que le revirement de jurisprudence était prévisible lorsqu'il affecte des procédures civiles pendantes¹⁸⁸.

Ainsi, par exemple, dans son arrêt Debray, la Cour a retenu que « *le requérant ne peut [...] prétendre avoir été pris de court par l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 15 février 2013* »¹⁸⁹.

Par ailleurs, elle s'assure que le revirement de jurisprudence n'a pas pour conséquence de restreindre le droit d'accès à un tribunal du requérant d'une manière ou à un point tel que ce droit s'en trouve atteint dans sa substance même.

Si la Cour estime que le revirement de jurisprudence constitue une restriction procédurale au droit d'accès à un tribunal, elle vérifie alors si cette restriction était

¹⁸⁶ CEDH, arrêt du 18 décembre 2008, Unédic c. France, n° [20153/04](#), § 74 ; CEDH, arrêt du 26 mai 2011, Legrand c. France, n° [23228/08](#), § 36 ; CEDH, arrêt du 20 octobre 2011, Nejdet Sahin et Perihan Sahin c. Turquie, n° [13279/05](#), § 58 ; CEDH, arrêt du 29 novembre 2016, Paroisse Gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie, n° [76943/11](#), § 116 ; CEDH, arrêt du 12 juillet 2018, Allègre c. France, n° [22008/12](#), § 52.

¹⁸⁷ CEDH, arrêt du 12 juillet 2018, Allègre c. France, n° [22008/12](#), § 52 ; CEDH, arrêt du 20 octobre 2011, Nejdet Sahin et Perihan Sahin c. Turquie, n° [13279/05](#), § 58 ; CEDH, arrêt du 29 novembre 2016, Paroisse Gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie, n° [76943/11](#), § 116 c

¹⁸⁸ CEDH, arrêt du 19 février 2013, Petro Petkov c. Bulgarie, n° [2834/06](#) (disponible uniquement en anglais), § 32 ; CEDH, arrêt du 26 mai 2020, Gil Sanjuan c. Espagne, n° [48297/15](#) (disponible uniquement en anglais), § 38.

¹⁸⁹ CEDH, arrêt du 2 mars 2017, Debray C. France, n° [52733/13](#), § 36

« claire, prévisible au sens de la jurisprudence de la Cour, si elle poursuivait un but légitime et si elle était proportionnée à ce but »¹⁹⁰.

Par ailleurs, lorsqu'une nouvelle jurisprudence a pour conséquence de fixer, de manière rétroactive, de nouveaux critères relatifs aux exigences formelles d'un acte de recours, la Cour a estimé que les questions alors posées concernaient le principe de sécurité juridique et a examiné si ces critères étaient prévisibles, si le requérant, qui avait déposé son acte de recours avant le revirement de jurisprudence, a eu la possibilité de remédier aux éventuelles lacunes apparues à la suite des nouveaux critères et si la juridiction avait fait preuve d'un formalisme excessif en déclarant le recours irrecevable¹⁹¹.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme s'assure, en cas de revirement de jurisprudence, que celui-ci est motivé.

Elle estime, en effet, que, lorsqu'une juridiction revient sur une jurisprudence bien établie, elle a alors une obligation de motivation renforcée. Elle doit *« fournir au requérant une explication plus détaillée des raisons pour lesquelles son affaire avait été jugée contrairement à la jurisprudence déjà existante »*¹⁹².

La Cour européenne a été saisie de plusieurs requêtes qui critiquaient l'application immédiate, en cours d'instance, du délai raisonnable né de la décision « du 13 juillet 2016 » et des arrêts postérieurs, et a statué par un arrêt unique le 9 novembre 2023¹⁹³.

La Cour a considéré que la création, par voie prétorienne, d'une nouvelle condition de recevabilité, fondée sur des motifs suffisants justifiant le revirement de jurisprudence opéré, ne portait pas, alors même qu'elle était susceptible d'affecter la substance du droit de recours, une atteinte excessive au droit d'accès à un tribunal tel que protégé par l'article 6 § 1 de la Convention.

S'agissant en revanche de son application aux instances en cours, elle a relevé que :

- en ce qui concerne l'abus du droit de recours, ni les textes applicables ni la jurisprudence n'en avait fait une cause d'irrecevabilité,
- l'application immédiate, en cours d'instance, de la nouvelle règle de délai de recours revient à ce que la cause d'irrecevabilité a été opposée rétroactivement à l'ensemble des requérants,
- à la date à laquelle ils ont saisi les tribunaux administratifs, les requérants ne pouvaient raisonnablement anticiper le contenu et les effets de la décision du 13 juillet 2016 sur la recevabilité de leurs recours respectifs,

¹⁹⁰ CEDH, arrêt du 19 février 2013, Petro Petkov c. Bulgarie, [n° 2834/06](#) (disponible uniquement en anglais), § 30

¹⁹¹ CEDH, arrêt du 26 mai 2020, Gil Sanjuan c. Espagne, [n° 48297/15](#) (disponible uniquement en anglais), § 37

¹⁹² CEDH, arrêt du 14 janvier 2010, Atanasovski c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine », [n° 36815/03](#) (disponible uniquement en anglais), § 38

¹⁹³ CEDH, arrêt du 9 novembre 2023, Legros et autres c. France, [n° 72173/17](#) et 17 autres

- la justification de circonstances particulières ne conduit pas le juge à écarter l'exigence d'introduction du recours dans un délai raisonnable mais a seulement pour effet d'allonger la durée de ce dernier,
- le Gouvernement n'apporte pas d'autre explication concernant l'absence de report dans le temps de l'application du délai raisonnable de recours contentieux que celle ressortant des motifs mêmes de la décision du 13 juillet 2016, alors que, comme le relèvent les requérants, le Conseil d'État a notamment, postérieurement à celle-ci, procédé à un tel report pour une règle de forclusion.

La Cour a, en conséquence, conclu à la violation de l'article 6, § 1, de la Convention.

Ainsi, pour la Cour européenne des droits de l'homme, ce n'est pas la création du délai raisonnable en elle-même qui constitue une atteinte aux droits garantis par la Convention mais son application à des instances en cours, introduites antérieurement à la consécration de cette nouvelle cause d'irrecevabilité.

L'un des requérants se plaignait également de la violation de l'article 1er du Protocole n° 1 et la Cour a retenu l'existence de cette violation.

5.2.5.2 L'application dans le temps d'un revirement de jurisprudence devant la Cour de cassation

Dans la grande majorité des cas, la Cour de cassation fait application de la règle nouvelle qu'elle pose, qu'il s'agisse d'une règle énoncée pour la première fois ou d'un revirement de jurisprudence, à l'affaire dans laquelle elle statue.

La modulation dans le temps d'une solution nouvelle a été consacrée en 2006 par l'assemblée plénière de la Cour de cassation, qui a relevé que l'application immédiate de la règle nouvelle qu'elle posait priverait la partie de l'accès au juge et, en cela, contreviendrait aux dispositions conventionnelles¹⁹⁴.

A la suite de cet arrêt, lorsque les conséquences d'un revirement de jurisprudence sont en débat, la Cour de cassation vérifie que l'application de la solution nouvelle au litige n'a pas pour effet de priver la partie qui se prévaut de la solution antérieure d'un procès équitable, et plus particulièrement de l'accès au juge.

C'est ainsi que de nombreux arrêts refusent une modulation dans le temps en retenant que « *la sécurité juridique, invoquée sur le fondement du droit à un procès équitable pour contester l'application immédiate d'une solution nouvelle résultant d'une évolution de jurisprudence, ne saurait consacrer un droit acquis à une jurisprudence figée, dès lors que la partie qui s'en prévaut n'est pas privée de l'accès au juge [ou du droit à l'accès au juge]* »¹⁹⁵.

⁴¹⁹⁴ Ass. plén., 21 décembre 2006, pourvoi n° 00-20.493, Bull. 2006, Ass. plén, n° 15. Antérieurement à cette décision, la deuxième chambre civile avait refusé de faire une application immédiate de la règle de prescription qu'elle posait au motif que celle-ci aboutirait à priver la victime d'un procès équitable, au sens de l'article 6, § 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2e Civ., 8 juillet 2004, pourvoi n° 01-10.426, Bull., 2004, II, n° 387).

En revanche, dès lors que la solution nouvelle aurait pour effet de priver une partie de l'accès au juge, la Cour de cassation en écarte l'application au litige dont elle est saisie¹⁹⁶.

D'autres décisions consacrent un différé d'application du revirement de jurisprudence au nom du droit au procès équitable, sans faire référence au droit d'accès au juge¹⁹⁷.

Dans un arrêt du 6 avril 2016, la première chambre civile a précisé le test qu'elle a appliqué pour conclure au différé d'application¹⁹⁸.

Cet arrêt explicite ainsi le « mode d'emploi » de la modulation, qui avait été envisagé dans le communiqué¹⁹⁹ accompagnant l'arrêt de l'assemblée plénière du 21 décembre 2006.

Commentant cet arrêt de la première chambre, le professeur Deumier relève que « *le mode d'emploi de la modulation repose sur une balance des avantages et des inconvénients de la rétroactivité, balance qui doit accuser une disproportion manifeste pour autoriser une modulation, renforçant ainsi son caractère exceptionnel et la primauté du principe de rétroactivité* »²⁰⁰.

Dans un arrêt récent, la troisième chambre civile a vérifié que l'application de la jurisprudence nouvelle à l'instance en cours ne portait pas une atteinte disproportionnée à la sécurité juridique d'une partie tout en préservant le droit d'accès au juge d'autres parties²⁰¹.

Toutes les modulations opérées par les arrêts précités portaient sur l'application de normes procédurales.

¹⁹⁵ Voir par exemple : 2e Civ., 17 mai 2023, pourvoi n° 21-20.706 ; 2e Civ., 20 octobre 2022, pourvoi n° 21-20.692 ; 2e Civ., 18 avril 2019, pourvoi n° 17-21.189, publié ; 1re Civ., 11 juin 2009, pourvoi n° 07-14.932, Bull. 2009, I, n° 124 ; 1re Civ., 11 juin 2009, pourvoi n° 08-16.914, Bull. 2009, I, n° 124

¹⁹⁶ Com., 13 novembre 2007, pourvoi n° 05-13.248, Bull. 2007, IV, n° 243 ; 1re Civ., 6 avril 2016, pourvoi n° 15-10.552, Bull. 2016, I, n° 80 ; 1re Civ., 1 mars 2017, pourvoi n° 16-12.490, Bull. 2017, I, n° 51 ; 1re Civ., 19 mai 2021, pourvoi n° 20-12.520, publié

¹⁹⁷ Com., 26 octobre 2010, pourvoi n° 09-68.928, Bull. 2010, IV, n° 159 ; Com., 21 mars 2018, pourvoi n° 16-28.412, Bull. 2018, IV, n° 33 ; 2e Civ., 17 septembre 2020, pourvoi n° 18-23.626, publié ; 2e Civ., 20 mai 2021, pourvoi n° 19-22.316, publié ; [2e Civ., 9 juin 2022, pourvoi n° 20-22.588, publié](#).

¹⁹⁸ 1re Civ., 6 avril 2016, pourvoi n° 15-10.552, Bull. 2016, I, n° 80

¹⁹⁹ Cité in Pascale Deumier, « Modulation de la jurisprudence : balance avantages inconvénients ou règle de conflit cachée ? », *RTD civ.* 2017, p. 77

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ 3e Civ., 14 décembre 2022, pourvoi n° 21-21.305, publié

Dans un arrêt remarqué²⁰², la première chambre civile a fait usage du pouvoir de modulation dans le temps d'une règle de fond qu'elle posait en matière de délégation d'autorité parentale en Polynésie française²⁰³.

Comme l'a relevé la doctrine, « *c'est toujours le droit au recours - le droit d'accès au juge - qui a conduit à la modulation ou au différé d'application. Le présent arrêt offre donc en vérité la toute première illustration d'une modulation hors contexte de revirement et, surtout, sans référence au droit d'accès au juge. Le présent arrêt révèle ainsi le fondement premier de la modulation, à savoir le principe général de sécurité juridique et de confiance légitime - que le droit au procès équitable avait fini par éclipser* »^{204 205}.

6 - Pistes de solution

→ 6.1 Sur le pourvoi principal

Le moyen du pourvoi principal invite la Cour de cassation à revoir sa jurisprudence en matière de mentions devant figurer sur l'ampliation du titre adressé au redevable.

L'assemblée plénière pourrait décider de maintenir la jurisprudence selon laquelle l'absence des mentions légalement prévues sur l'ampliation adressée au débiteur est sans incidence sur la régularité du titre de perception lui-même²⁰⁶.

Cette solution peut se réclamer de l'absence de texte prévoyant expressément la nullité de l'acte qui ne contient pas les mentions obligatoires prévues par l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (aujourd'hui les articles L. 111-2 et L. 212-1, alinéa 1er, du code des relations entre le public et l'administration).

La Cour de cassation pourrait, à l'inverse, considérer que lorsque l'acte ne comporte pas les mentions requises par ce texte, la nullité, pour vice de forme, est encourue, consacrant ainsi l'idée que la mention des prénom, nom et qualité du signataire sur l'acte adressé à l'administré, constitue une formalité substantielle.

²⁰² Voir par exemple : Sandrine Chaillé de Néré, « Tradition culturelle et loi étatique : conflit de normes autour du don d'enfant polynésien », *Rev. crit. DIP* 2023, p. 227 ; Marie Lamarche, « Filiation - Questions en cascades à propos du don d'enfant en Polynésie française », *Droit de la famille* n° 7-8, Juillet-Août 2023, alerte 78

³²⁰³ 1^{re} Civ., 21 septembre 2022, pourvoi n° 21-50.042, publié

⁴²⁰⁴ Maxime Barba - Guillaume Millerieux, « La délégation adoptive polynésienne sous le regard de la Cour de cassation », *Dalloz* 2022, p. 2134

⁵²⁰⁵ La chambre criminelle a également procédé à la modulation dans le temps de règles de procédure. Voir, par exemple, Crim., 19 octobre 2010, pourvoi n° 10-82.902, Bull. crim. 2010, n° 164

⁶²⁰⁶ Com., 29 juin 2016, pourvoi n° 15-12.849

A supposer que la nullité soit ainsi encourue, la Cour de cassation devrait décider du régime qui lui serait applicable.

Elle pourrait, par analogie avec les dispositions de l'article 114 du code de procédure civile, prévoir que le destinataire de l'acte doit établir l'existence d'un grief pour que la nullité soit prononcée ou s'en éloigner et considérer que la nullité est encourue sans qu'il soit besoin d'établir un grief.

L'assemblée plénière pourrait rapprocher sa jurisprudence de celle du Conseil d'Etat en jugeant que l'absence des mentions obligatoires constitue une cause de nullité, mais qu'elle peut être suppléée par des éléments extrinsèques portés à la connaissance de l'intéressé.

Sur ce dernier point, il sera observé que le moyen de la société City admet que l'absence de certaines mentions sur le titre de recette adressé au débiteur puisse être régularisée lorsqu'un autre document porté à sa connaissance lui permet d'identifier l'auteur de l'acte.

→ 6.2 Sur le pourvoi incident éventuel

Bien qu'il ne soit expressément qu'éventuel, le pourvoi incident porte sur la recevabilité de l'action, de sorte qu'il pourrait être considéré comme préalable.

L'existence de deux ordres juridictionnels distincts conduit parfois à des divergences de jurisprudence entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

Si le dialogue des juges conduit les deux juridictions à réfléchir à l'harmonisation des solutions dans des situations identiques ou similaires²⁰⁷, des appréciations différentes demeurent parfois.

L'on rappellera que pour la Cour européenne des droits de l'homme, « *le simple constat d'une divergence de jurisprudence ne saurait en soi constituer un motif autonome pour conclure à un manquement aux exigences de l'article 6 de la Convention. En effet, encore faut-il que la Cour apprécie cette divergence à l'aune de ses incidences au regard des principes du procès équitable et, notamment, du principe de la sécurité juridique* »²⁰⁸.

Elle a précisé que « *dans un contexte juridique interne caractérisé, comme en l'espèce, par une pluralité de cours suprêmes exemptes de toute soumission à une hiérarchie juridictionnelle commune, elle ne saurait exiger la mise en place d'un mécanisme de contrôle vertical des choix jurisprudentiels opérés par ces dernières. Poser un tel impératif serait aller au-delà des exigences du procès équitable prévu par l'article 6 § 1 de la Convention* » et ajouté que « *il convient par ailleurs d'admettre que, dans un système juridictionnel [...], marqué par la pluralité des ordres de juridictions et au sein duquel coexistent en outre plusieurs cours suprêmes appelées à statuer dans un même temps et de manière parallèle, l'élaboration d'un consensus jurisprudentiel est un processus qui peut s'inscrire dans la durée : des phases de divergences de*

⁷²⁰⁷ Pour un exemple récent : Ass. plén., 20 janvier 2023, pourvoi n° 20-23.673

⁸²⁰⁸ CEDH, arrêt du 20 octobre 2011, Nejdet Sahin et Perihan Şahin c. Turquie, n° 13279/05, § 67

jurisprudence peuvent dès lors être tolérées sans qu'il y ait pour autant remise en cause de la sécurité juridique »²⁰⁹.

Elle considère enfin que « *la différence de traitement apportée à deux litiges ne saurait s'entendre comme une divergence de jurisprudence si elle est justifiée par une différence dans les situations de fait en cause* »²¹⁰.

L'assemblée plénière devra apprécier s'il convient de modifier sa jurisprudence et d'introduire dans l'ordre judiciaire un délai raisonnable pour contester des décisions lorsque les voies et délais de recours n'ont pas été ou ont été mal notifiés.

En faveur de la solution dégagée par la décision du 13 juillet 2016, l'on peut retenir qu'elle consacrerait une unité de la jurisprudence et serait ainsi facteur de sécurité juridique en ne faisant pas dépendre la solution de l'ordre juridictionnel compétent, dans un contentieux partagé entre les deux ordres.

Elle assurerait également la sécurité juridique en ne permettant pas la remise en cause de situations juridiques consolidées par l'effet du temps.

L'introduction d'un délai raisonnable aurait aussi pour avantage d'éviter le problème du dépérissement de la preuve de la notification des voies et délais de recours, qui peut se poser si celui-ci peut être exercé pendant de très nombreuses années.

Cette solution pourrait également viser à éviter ce que certains ont qualifié « d'effet d'aubaine », notamment en empêchant un redevable de contester des années plus tard une dette qu'il a réglée, en se prévalant de circonstances postérieures au paiement.

L'on observera que les juges du fond apparaissent très partagés sur l'application de la jurisprudence du 13 juillet 2016.

Ainsi, certaines cours d'appel ont fait application du délai raisonnable d'un an²¹¹.

D'autres cours d'appel, saisies de litiges semblables, ont admis l'existence d'un délai raisonnable pour saisir le juge judiciaire, sans toutefois prévoir de délai de référence. Elles ont cependant considéré que les actions n'avaient pas été introduites au-delà d'un délai raisonnable, quand bien même, pour certaines, elles l'avaient été plus d'un an après la date de la connaissance des titres par le redevable²¹².

⁹²⁰⁹ Ibid. § 81 et 83

⁰²¹⁰ CEDH, décision sur la recevabilité du 29 septembre 2009, Uçar c. Turquie, [n° 12960/05](#)

¹²¹¹ Par exemple : Angers, 14 septembre 2021, RG 18/01572 ; Chambéry, 22 juin 2021, RG 20/01613 ; Aix-en-Provence, 17 décembre 2020, RG 18/13636 ; Metz, 1^{er} décembre 2020, RG 18/03026

²¹² Par exemple : Colmar, 5 septembre 2019, n° 17/05248 ; Aix-en-Provence, 11 décembre 2018, RG 16/13096 ; Aix-en-Provence, 5 juin 2018, RG 16/17646

D'autres enfin, comme la cour d'appel de Rouen, considèrent que ce délai raisonnable n'est pas applicable devant les juridictions judiciaires, à tout le moins lorsque la contestation ne porte pas sur un acte administratif²¹³.

La solution du maintien de la jurisprudence actuelle pourrait se recommander de la lettre de l'article R. 421-5 du CJA, qui se borne à énoncer l'inopposabilité des délais de recours en cas de notification irrégulière, de l'existence d'un délai prévu par l'article L. 1617-5, 2°, du CGCT, auquel la décision ajouterait, des difficultés que pourraient engendrer la création d'une limitation du droit d'accès au juge, dont la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'elle était susceptible d'affecter la substance du droit au recours, et des effets potentiels de la modification sur l'ensemble des voies et délais de recours devant le juge judiciaire.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a pour objectif de faire obstacle aux recours « perpétuels » induits par l'absence de notification régulière des voies et délais de recours, qui contreviennent à la sécurité juridique.

L'on pourra se demander si, de manière générale, de tels recours existent dans l'ordre judiciaire.

Ainsi, comme il a été relevé précédemment, la Cour de cassation a jugé dans certaines affaires que, même si le délai de forclusion ne court pas faute de notification régulière, tel n'est pas le cas du délai de prescription.

L'existence, sauf exception, d'une prescription des actions est-elle de nature à modifier l'analyse de la question posée ?

Pour le dire autrement, doit-on prévoir un délai de saisine du juge inférieur au délai de prescription de l'action lorsque le délai de forclusion n'a pas couru ?

Dans l'affaire du 13 juillet 2016, le Conseil d'Etat a, implicitement, considéré que la prescription n'était pas suffisante pour assurer le principe de sécurité juridique, alors que, par application du code des pensions civiles et militaires de retraite, lorsque la demande de liquidation ou de révision de la pension est déposée postérieurement à l'expiration de la quatrième année qui suit celle de l'entrée en jouissance normale de la pension, le titulaire d'une pension ne peut prétendre qu'aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle la demande a été déposée et aux quatre années antérieures²¹⁴.

L'on rappellera que, contrairement à la forclusion, la prescription ne peut pas être relevée d'office par le juge.

Mais cette différence de régime n'a pas été jugée dirimante par le Conseil d'Etat, qui a refusé d'étendre la jurisprudence du 13 juillet 2016 aux recours indemnitaires parce qu'ils sont soumis à un délai de prescription, ce qui lui est apparu suffisant pour assurer la sécurité juridique.

Si l'assemblée plénière devait modifier sa jurisprudence et reconnaître l'existence d'un délai raisonnable pour saisir le juge, en l'absence de

³²¹³ Par exemple : Versailles, 13 septembre 2018, RG 17/02609

⁴²¹⁴ CE, 24 juillet 2009, [n° 322806](#)

notification régulière des voies et délais de recours, elle pourrait s'interroger sur, d'une part, la nécessité de fixer un délai de référence et, dans l'affirmative, sa durée, d'autre part, le champ d'application de cette nouvelle règle.

Sur le délai de référence

Le Conseil d'Etat a fixé à un an le délai raisonnable, sauf circonstances particulières, posant ainsi une durée de référence.

Ce délai est purement prétorien et a, comme tel, été critiqué.

Le choix de la Cour de cassation de fixer également à un an le délai raisonnable aurait pour effet d'harmoniser les jurisprudences judiciaire et administrative.

Dans ses conclusions, Olivier Henrard, avait relevé que :

« 1° En droit allemand, le délai de recours contentieux contre un acte administratif individuel est d'un mois à compter de la notification de cette décision ou de la décision rejetant le recours administratif préalable obligatoire quand il en existe un. La notification doit être accompagnée d'une indication des voies et délais de recours. Lorsque cette formalité n'a pas été observée, ou que l'indication est incomplète, le délai de recours d'un mois n'est pas opposable. L'Allemagne est ainsi le seul grand pays, à notre connaissance, à avoir prévu une sanction analogue à celle de notre article R. 421-5. À cette différence près - elle est de taille - que le destinataire de la décision dispose alors d'un délai d'un an, non d'un délai illimité, pour introduire son recours (art. 58 de la loi sur l'organisation des tribunaux administratifs).

2° En Italie, l'article 29 du code du procès administratif, entré en vigueur en 2010, fixe à soixante jours la durée du délai du recours en annulation, dont le point de départ est le jour où l'intéressé a eu « pleine connaissance » de la décision. La mention des voies et délais de recours dans la notification de la décision est exigée. Toutefois, la méconnaissance de cette formalité ne rend pas inopposable le délai de recours. Elle peut simplement, au cas par cas, justifier une réouverture du délai en cas de recours tardif, si le demandeur établit qu'il a commis une erreur due à l'existence d'une « incertitude objective » quant au délai dont il disposait pour introduire son action.

3° En Grande Bretagne, l'article 54.5 du Civil procedure rule prévoit que le recours contre un acte administratif individuel doit être introduit « promptement » et en toute hypothèse trois mois au plus tard après la notification de l'acte. La combinaison de ces deux critères a traditionnellement conduit le juge britannique à dégager une obligation d'agir promptement et non un droit d'utiliser la totalité du délai des trois mois .

Le premier des deux critères a toutefois été censuré comme excessivement vague par une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 28 janvier 2010, Uniplex Ltd (59), rendue au sujet de l'article 47 du Public contracts regulation qui contenait une disposition semblable pour certains recours en matière de marchés publics. Le second critère reste en revanche d'actualité ».

Ainsi, la référence d'un an qu'il a proposée au Conseil d'Etat correspondait au délai le plus long prévu par ces Etats étrangers.

Il sera ajouté qu'en Belgique, l'article 19 des [lois sur le Conseil d'Etat](#), coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que « les délais de prescription pour les recours visés à l'article

14, § 1er, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle ».

Sur le champ d'application de la règle

Le litige dont l'assemblée plénière est saisie porte sur la contestation d'un titre visé à l'article L. 1617-5 du CGCT.

De manière prospective, l'assemblée plénière pourrait se demander, s'agissant du champ d'application de la règle du délai raisonnable, si elle s'applique aux seuls titres exécutoires relevant de l'article L. 1617-5 du CGCT, aux titres exécutoires régis par l'article R. 421-5 du code de justice administrative, à tous les titres exécutoires, quel que soit leur domaine, lorsqu'ils ressortissent à la compétence du juge judiciaire, et plus généralement à toutes les décisions susceptibles de recours.

Il pourrait être soutenu que seuls les domaines de compétence partagés avec la juridiction administrative justifieraient l'application de la jurisprudence du 13 juillet 2016.

Mais la sécurité juridique, au sens de la consolidation des situations juridiques, ne pourrait-elle pas justifier l'application du délai raisonnable dans bien d'autres domaines ?

Nul doute en effet que la transposition de la jurisprudence du 13 juillet 2016 au litige dont la Cour de cassation est saisie conduira des plaideurs à solliciter son application à d'autres contentieux, ainsi que le démontre son invocation passée dans le domaine de la protection sociale.

Il peut ainsi être envisagé que, devant le juge civil, soient soumis à la contestation dans un délai raisonnable, en l'absence de notification des voies et délais de recours, des actes administratifs individuels ou des décisions émanant d'établissements publics ou d'autorités administratives, tels que, par exemple :

- les titres exécutoires, qu'ils soient délivrés en matière fiscale ou assimilée, ou par un établissement public comme l'ONIAM lorsqu'ils ressortissent à la compétence du juge judiciaire (il sera relevé que, dans deux décisions, la cour d'appel de Paris a fait application de la règle du délai raisonnable en matière de titre exécutoire délivré par l'ONIAM²¹⁵),
- les décisions du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (article 22 du décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001),
- les décisions de l'autorité de la concurrence (article L. 464-7 et L. 464-8 du code de commerce),
- les décisions et mesures conservatoires prises par le comité de règlement des différends et des sanctions siégeant au sein de la Commission de régulation de l'énergie (article L. 134-24 du code de l'énergie),
- les décisions du directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle délivrant ou refusant un titre de propriété industrielle (L. 411-4 du code de la propriété intellectuelle),

⁵²¹⁵ Paris, 4 octobre 2023, RG 22/20175 ; Paris, 15 juin 2023, RG 22/20603 (Pourvoi C2320771)

- les refus d'enregistrement des déclarations de nationalité (article 26-3 du code civil),
- le refus de délivrance d'un certificat de nationalité française (article 1045-2 du code de procédure civile).

On peut encore mentionner les décisions de la DREETS fixant le nombre et le périmètre des établissements distincts ou encore la répartition des sièges entre les différentes catégories de personnel et la répartition du personnel dans les collèges électoraux (articles L. 2313-5, L. 2314-13, R. 2313-2 et R. 2314-3 du code du travail).

Le délai raisonnable pourrait également, le cas échéant, concerner les contraintes délivrées par les organismes sociaux (URSSAF, caisses primaires d'assurance maladie, Carsat...), voire les actes d'autres personnes de droit privé devant être notifiées, comme les délibérations des assemblées générales de copropriété, entre autres.

La sécurité juridique, au sens de la consolidation des situations juridiques, doit-elle s'envisager différemment selon que le litige oppose l'administration à un justiciable ou ne concerne que des personnes de droit privé ? Et qu'en sera-t-il lorsque sont en cause des décisions de personnes de droit privé exerçant une mission de service public ?

Le critère de l'intérêt général peut-il servir de ligne de démarcation entre les délais qui seraient soumis au délai raisonnable et ceux qui ne le seraient pas ?

Ou bien faudrait-il opérer une distinction fondée sur la qualité des parties (créancier de droit public ou créancier de droit privé) ou encore sur la nature de la créance lorsque l'acte constate une dette ?

La règle du délai raisonnable sera-t-elle applicable à l'exception d'illégalité soulevée devant le juge civil lorsque l'acte n'est pas définitif, faute de notification régulière²¹⁶ ?

La même question peut être posée pour l'exception soulevée devant le juge pénal, étant observé que l'article 111-5 du code pénal, texte législatif, ne prévoit pas de limite temporelle pour présenter une telle exception.

De son côté, le Conseil d'Etat a jugé que l'exception tirée de l'illégalité d'un acte individuel est irrecevable, par application de la jurisprudence du 13 juillet 2016, lorsqu'elle est soulevée après l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date à laquelle il est établi que l'intéressé en a eu connaissance²¹⁷.

L'on peut également s'interroger sur l'application du délai raisonnable à la notification des jugements prévue à l'article 680 du code de procédure civile.

⁶²¹⁶ La première chambre juge que l'exception d'illégalité ne peut être invoquée à l'égard des actes administratifs non réglementaires devenus définitifs (1^{re} Civ., 28 octobre 2015, pourvoi n° 14-24.484, Bull. 2015, I, n° 262). La chambre sociale décide pour sa part que l'exception devant le juge judiciaire tirée de l'illégalité d'un acte administratif individuel n'est soumise à aucune condition de délai (Soc., 17 janvier 2018, pourvoi n° 15-24.182), mais a déjà estimé qu'une cour d'appel avait caractérisé l'absence de contestation sérieuse dans l'hypothèse d'un recours exercé tardivement (Soc., 19 novembre 2008, pourvoi n° 07-44.155).

⁷²¹⁷ CE, 27 février 2019, [n° 418950](#), publié au *Recueil Lebon*

Sur ce point, il n'a pas été identifié de décision du Conseil d'Etat faisant application du délai raisonnable lors de l'exercice d'une voie de recours contre un jugement.

Le champ d'application de la règle qui pourrait être posée par l'assemblée plénière pourrait ainsi être très large ou, au contraire, limité à certains actes administratifs.

Si l'assemblée plénière devait poser une règle nouvelle relative à l'existence d'un délai raisonnable pour saisir le juge, en l'absence de notification régulière des voies et délais de recours, ne devrait-elle pas décider si cette règle doit trouver son application au cas d'espèce ou s'il convient d'en différer l'application, dès lors qu'elle est relative à l'accès au juge, étant rappelé que la recevabilité d'une action s'apprécie à la date à laquelle elle est introduite ?

Cette question pourra être examinée, notamment, à la lumière de l'arrêt rendu le 9 novembre 2023 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Legros et autres, examiné ci-avant, qui a considéré que l'application du délai raisonnable aux affaires en cours méconnaissait l'article 6, § 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.