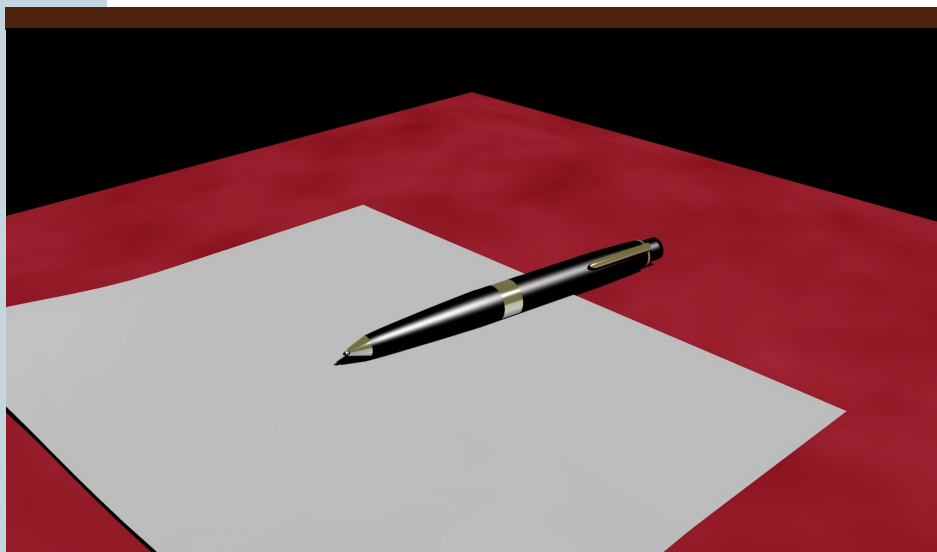




On appelle « recours gracieux » un type de recours administratif, ces derniers étant des recours préalables au recours contentieux (c'est-à-dire à la saisine du juge administratif). Le recours administratif est ainsi défini à l'article L. 410-1 du Code des relations entre le public et l'administration comme une « réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ». Sauf mention contraire, les articles régissant le recours gracieux cités se trouvent au sein du Code des relations entre le public et l'administration.

Le but de ce type de recours est donc de formuler une demande à l'administration afin que celle-ci reconsidère une décision. Par conséquent, pour être valablement formé, le recours gracieux (et administratif en général) doit nécessairement consi-

ster en une demande à une autorité de prendre une décision quant au retrait, à l'abrogation, à la modification... d'une autre décision.

Par opposition au recours hiérarchique, défini à l'article L. 410-1 3° comme « le recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée », le recours gracieux s'adresse, d'après l'article L. 410-1 2°, « à l'administration qui a pris la décision contestée ». Comme le recours hiérarchique, le recours gracieux présente deux intérêts :

- Laisser la possibilité à l'administration de revenir sur sa décision sans avoir recours à la justice
- Prolonger le délai de recours contentieux.

I – Nature de la décision contestée

Selon l'article L. 411-2 du Code des relations entre le public et l'administration, un recours gracieux peut être formé à l'encontre de « toute décision administrative ». Il peut donc s'agir d'une décision explicite (lorsque l'administration communique expressément la nature de sa décision) ou implicite (lorsque la décision de l'administration découle de son silence).

Toute décision administrative, explicite ou implicite

De plus cette décision peut émaner de toute autorité administrative (Etat, collectivités territoriales, établissements publics administratifs, organismes de gestion d'un service public administratif). Quant à la forme de la décision et son contenu, elle peut autant imposer une obligation que refuser un avantage, et ce quelle que soit la forme de la décision (arrêté, délibération, lettre...). Quelques exemples en matière d'environnement : arrêté de dérogation à la protection des espèces, arrêté de classement d'une espèce comme « nuisible », arrêté d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration d'une ICPE/ d'un IOTA, arrêté de refus d'octroi ou de renouvellement d'un agrément pour une association, délibération portant adoption d'un PLU....

II - Délais de recours

Concernant les délais d'introduction d'un recours gracieux, il faut faire la distinction entre deux types de décisions administratives afin de comprendre les implications de ces délais :



- D'une part, la décision initiale : c'est la décision de l'administration qui est l'objet du recours gracieux, et pour laquelle la personne (l'administré) dont émane le recours demande une révision par l'administration.
- D'autre part, la décision prise sur le recours : c'est la décision de l'administration qui rejette ou fait droit au recours gracieux, c'est-à-dire par laquelle l'administration accepte ou refuse de revoir la décision initiale, objet du recours.

Le délai pour introduire un recours gracieux est identique au délai d'introduction des recours contentieux, à savoir par défaut de deux mois :

- à compter de la notification ou de la publication de la décision attaquée, dans le cas d'une décision explicite (article R. 421-1 du Code de justice administrative),
- dans le cas d'une décision implicite de rejet, le délai court à compter du jour de l'expiration de la période à l'issue de laquelle le silence gardé par l'administration vaut décision implicite de rejet (période qui est également de deux mois, article R. 421-2 du CJA).

Si le recours gracieux est exercé dans le délai du recours contentieux, il aura pour effet de « proroger » le délai de recours contentieux, c'est-à-dire d'interrompre la poursuite de ce délai (CE, 1917, Marchelli). Le délai ne recommencera à courir intégralement qu'une fois le recours gracieux rejeté.

/ \ : A contrario, le recours gracieux prorogera le délai de recours contentieux seulement dans l'hypothèse où il a été formé dans le délai de recours contentieux. Ceci implique que lorsque l'intéressé veut coupler recours gracieux puis recours contentieux, le recours gracieux doit nécessairement être formé dans le délai de recours contentieux, car s'il est formé plus tard, le délai du recours contentieux sera alors écoulé.

Depuis une jurisprudence datant de 1950 (CE, 1950, Boudet) le Conseil d'Etat considère que l'introduction de deux recours administratifs successifs n'a pas pour conséquence de proroger deux fois le délai de recours contentieux.

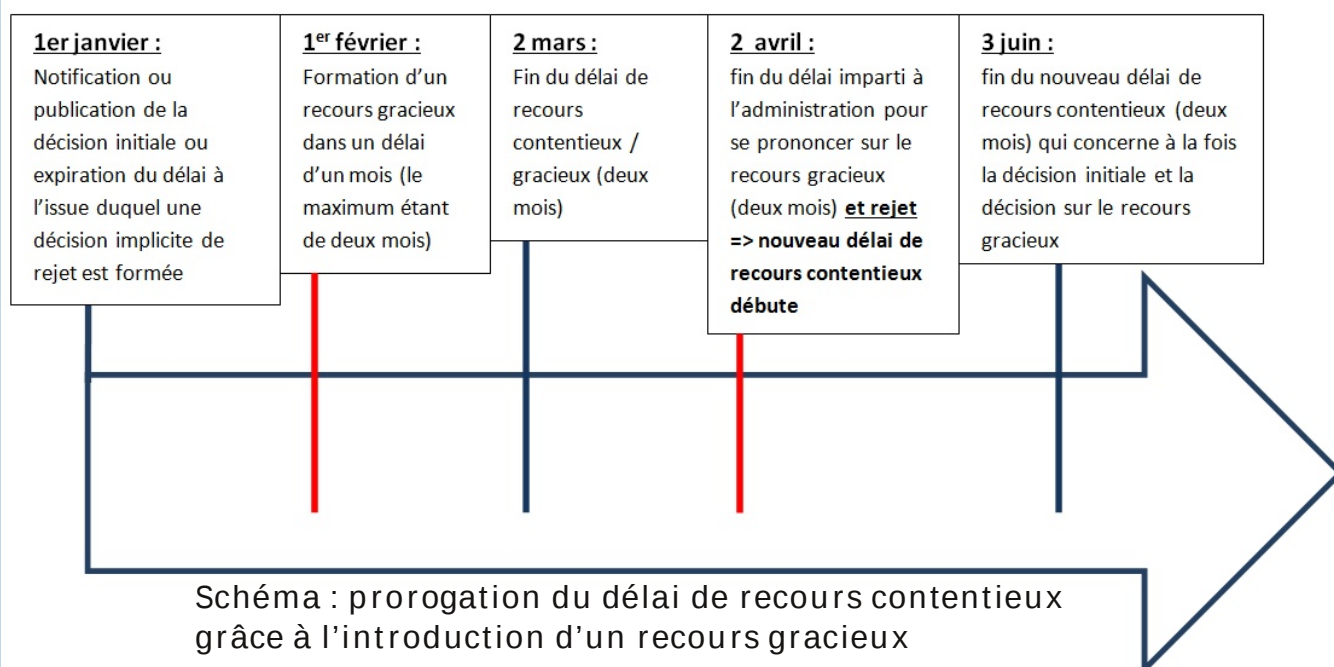
Il faut également ajouter que lorsqu'une décision expresse intervient après le délai de formation d'une décision tacite de deux mois, c'est bien la décision tacite formée à l'issue des deux mois qui fait courir le délai de recours.

En conclusion, l'introduction d'un recours gracieux peut permettre d'obtenir un délai de recours contentieux correspondant à un total d'un peu moins de 6 mois, ce qui présente stratégiquement un intérêt fort pour donner au requérant le temps de préparer son argumentation.

REGLES SPECIFIQUES

- La prorogation du délai de recours contentieux ne joue pas pour les décisions dont la contestation relève du plein contentieux (par opposition au recours pour excès de pouvoir). Ce type de recours contentieux, qui donne au juge la possibilité de modifier une décision et pas seulement de l'annuler, s'applique notamment aux décisions relatives aux ICPE et aux IOTA à l'égard d'une installation déterminée, ou encore au contentieux des agréments des associations de protection de l'environnement.

- Il est inutile de former un recours gracieux à visée contentieuse contre une décision d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager...) au-delà d'un mois après la publication de cette décision, car le maire ne peut retirer une telle décision que dans un délai de trois mois (article L. 424-5 du code de l'urbanisme).



III - La formation du recours gracieux

Les recours administratifs sont libres et gratuits. Ils peuvent être adressés sur papier libre. Il est important de faire un envoi avec accusé de réception afin de pouvoir disposer d'une preuve de la date d'envoi, indispensable pour faire valoir le respect du délai d'introduction du recours, et faire courir le délai de réponse de l'administration.

Le recours doit cependant être motivé, c'est-à-dire faire état des circonstances de fait et de droit qui le justifient. Il peut être judicieux de fournir également une copie de la décision contestée dans le cas d'une décision expresse, ou de la demande initiale dans le cas d'un rejet implicite de cette demande. Plus généralement, il faut fournir toutes les pièces permettant une révision de cette décision.

La présentation de tel ou tel argument dans le cadre d'un recours gracieux ne cristallise pas le débat contentieux éventuel à venir, c'est-à-dire que d'autres arguments pourront être soulevés à l'occasion de ce contentieux (CE 21 mars 2007, n°284586, Garnier).

/ ! Le recours gracieux doit être adressé à l'auteur de la décision, c'est-à-dire le plus souvent celui l'ayant signée. Dans le cas d'un recours formé à l'encontre d'une délibération (délibération municipale par exemple), le recours doit être adressé à l'autorité qui préside l'organe délibérant en cause, à qui il doit être demandé d'inviter l'organe délibérant à retirer la délibération contestée (voir par exemple le considérant n° 4 de la décision CE, 8 juin 2016, n° 387547).

Il est à noter qu'il existe des règles particulières en matière d'urbanisme. En effet l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme prévoit que « l'auteur d'un recours administratif » « à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir » « est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif ». En d'autres termes, un tel recours gracieux doit être notifié au bénéficiaire de l'autorisation (par courrier recommandé avec accusé de réception) pour permettre la prolongation du délai contentieux (voir aussi CE, avis, 15 juillet 2004, Damon). En outre, le délai de recours contentieux commence à courir dès lors qu'une décision implicite de rejet a été formée, et ce même si la demande de recours gracieux n'avait pas fait l'objet de l'envoi d'un accusé de réception par l'administration.

Dans certains domaines, la formation d'un recours administratif préalable est obligatoire avant la phase contentieuse. Ce recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est défini par l'article L. 410-1 4° du code des relations entre le public et l'administration comme « le recours administratif auquel est subordonné l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative ». Dans le cas où le recours administratif préalable ne serait pas formé, le recours contentieux ne pourra être engagé. Il est donc important de vérifier en amont pour chaque procédure contentieuse si la recevabilité du recours n'est pas conditionnée par un RAPO. C'est le cas par exemple en matière de demande de communication des documents administratifs.

IV - L'issue du recours

L'administration doit motiver sa décision faisant droit ou rejetant un recours gracieux dans plusieurs cas :

- Dans le cas d'une décision faisant droit au recours, qui entrerait par elle-même dans la liste des décisions administratives devant faire l'objet d'une motivation prévue à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.
- Dans le cas d'une décision rejetant un recours administratif dirigé contre une décision soumise à obligation de motivation en application des articles L. 211-2 et L. 211-3 lorsque l'obligation de motivation n'a pas été satisfaite au stade de la décision initiale (article L. 411-5). En d'autres termes, si le recours gracieux a été engagé pour absence de motivation à l'encontre d'une décision qui doit justement être motivée car entrant dans la liste de l'article L. 211-2, une décision de l'administration qui rejetterait un tel recours doit elle-même être motivée (cela ne régularisant pas pour autant le défaut de motivation initial).
- Dans le cas d'une décision rejetant un recours administratif dont la présentation est

obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire (article L. 211-2 8°).

Dans tous les cas cités ci-dessus dans lesquels la décision prise sur le recours doit être motivée, la procédure contradictoire prévue à l'article L. 122-1 du CRPA doit en tout état de cause être mise en œuvre à l'égard de la personne qui a introduit le recours, même lorsque cette dernière n'est pas le bénéficiaire de la décision initiale contestée (article L. 411-6 du CRPA). Cette procédure permet ainsi à la personne qui a introduit un recours gracieux auprès de l'administration mais qui n'est pas le bénéficiaire de la décision qu'il conteste, de pouvoir présenter préalablement à la décision sur le recours « des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. » (article L. 122-1). Il est également précisé que, dans le cadre de cette procédure, « cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix ».

Rédaction, conception et réalisation : France Nature Environnement Pays de Loire

Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : www.fne-pays-de-la-loire.fr

Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons



Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modifications 2.0 France.

Avec le soutien de :



Suivez-nous :

