

AJDA

AJDA 2025 p.1926

Czabaj et le silence gardé sur les motifs d'une décision implicite

Conclusions sur Conseil d'Etat, 2 octobre 2025, n° 504677 (sera publié au Lebon)

Dorothee Pradines, Rapporteuse publique

L'essentiel

Alors qu'une jurisprudence vieille de quarante ans ne pouvait être maintenue à la lumière de la jurisprudence *Czabaj*, le Conseil d'Etat a dû arbitrer entre différentes options pour tirer les conséquences, sur le délai de recours contentieux contre une décision implicite, du silence gardé par l'administration sur la demande de communication des motifs de cette décision dont elle avait été saisie dans les conditions fixées désormais à l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration.



Votre jurisprudence *Czabaj* (CE, ass., 13 juill. 2016, n° 387763, Lebon avec les concl. [📄](#) ; AJDA 2016. 1479 [📄](#) ; AJDA 2016. 1629 [📄](#), chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet [📄](#) ; AJFP 2016. 356, et les obs. [📄](#) ; AJCT 2016. 572 [📄](#), obs. M.-C. Rouault [📄](#) ; RDT 2016. 718, obs. L. Crusoé [📄](#) ; RFDA 2016. 927, concl. O. Henrard [📄](#) ; RTD com. 2016. 715, obs. F. Lombard [📄](#)) n'a pas encore fêté sa première décennie mais a connu, pour reprendre les mots de nos collègues Alexis Goin et Louise Cadin, « une extension qui frise la généralisation ». Dans leur chronique *Czabaj* en terre inconnue, parue il y a un an (AJDA 2024. 1210 [📄](#)), ils constatent également qu'« aucune spécificité procédurale ne fait *a priori* obstacle à ce que le délai raisonnable soit appliqué ». La présente demande d'avis, selon la réponse que vous y apporterez, pourrait en donner une nouvelle illustration.

Vous êtes saisis par la cour administrative d'appel (CAA) de Paris de deux questions portant sur l'articulation entre, d'une part, votre jurisprudence *Czabaj*, telle que rendue applicable aux décisions implicites de rejet n'ayant pas fait l'objet d'un accusé de réception mentionnant les voies et délais de recours, en méconnaissance des articles L. 112-3, R. 112-5 et L. 112-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et, d'autre part, le mécanisme prévu à l'article L. 232-4 du même code, permettant de demander, dans le délai de recours contentieux, la communication des motifs d'une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée (que ce soit en vertu du CRPA ou d'un autre texte, CE 22 oct. 2003, n° 247480, *Société Ethicon Endosurgery*, Lebon T. [📄](#)), et prévoyant dans ce cas la prorogation du délai de recours.

Les dispositions figurant actuellement à l'article L. 232-4 du CRPA ont été créées historiquement par l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, antérieurement au décret du 28 novembre 1983 (Décr. n° 83-1025 du 28 nov. 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers) instaurant l'accusé de réception des demandes comme moyen de faire courir le délai de recours contre les décisions implicites qui naîtraient de son silence (ensuite reprises par l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et son décret d'application, décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives). Elles font obstacle à ce que toute décision implicite intervenant dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée soit illégale de ce seul fait (ce qui était auparavant la conséquence, CE 7 nov. 1975, n° 96383, *Demoiselle Laglaine*, Lebon [📄](#)) tout en cherchant à éviter que l'obligation de motivation des actes administratifs ne puisse être facilement contournée de cette façon, et donc vidée de sa substance. L'administration a donc un mois pour communiquer les motifs d'une décision implicite, le délai de recours dont bénéficie l'intéressé pour contester cette décision étant prorogé « jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués ».




La difficulté qui requiert votre examen concerne l'hypothèse, que n'a pas envisagée le législateur, de l'absence de

réponse de l'administration à cette demande de communication des motifs - en somme, l'hypothèse du silence persistant.





Votre jurisprudence en a déjà traité par une décision *Testa* du 29 mars 1985 (CE, n° 45311, Lebon , dont les faits sont antérieurs au décret de 1983, que la décision ne vise pas) selon laquelle seule la communication des motifs par l'administration dans les conditions prévues désormais à l'article L. 232-4 du CRPA est susceptible de faire courir le délai de recours contentieux de deux mois prévus par la dernière phrase de l'article 5 de la loi de 1979, désormais l'article L. 232-4 du CRPA. La première question posée par la cour de Paris est celle de la permanence de cette jurisprudence. Son *a contrario* est en effet, en l'absence de communication des motifs par l'administration dans le délai d'un mois que lui impartit l'article L. 232-4, la possibilité de contester indéfiniment la décision implicite. Cette contestation aura en outre toutes les chances d'aboutir à l'annulation de la décision pour défaut de motivation (si le moyen est opérant, il est fondé en l'absence de communication des motifs dans le délai d'un mois, CE 5 févr. 1990, n° 87012, *Sad*, Lebon T. ) , et donc de remettre en cause « des situations consolidées par l'effet du temps ». Y a-t-il lieu d'abandonner cette solution à la lumière des considérations de sécurité juridique qui fondent votre jurisprudence *Czabaj* ?

Si vous estimez que oui, alors la deuxième question qui vous est soumise - qui évoque différentes hypothèses mais reste formulée en termes très ouverts - vous obligera à prendre parti sur le point de départ du « délai raisonnable » qui peut, ou doit, être laissé à l'intéressé en cas de silence gardé par l'administration sur sa demande de communication des motifs d'une décision implicite, étant précisé que la connaissance de cette décision doit être regardée comme révélée au plus tard à la date de la demande de communication des motifs.

Recevabilité de la demande d'avis

La recevabilité de la demande d'avis ne pose pas de difficulté. La question soulève bien une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges (Ariane Archives révèle l'existence d'environ 250 décisions de tribunaux ou de cours reprenant le considérant de principe de *Testa*. La CAA de Paris a déjà tranché la question avant de la soumettre au Conseil d'Etat, qui ne l'a pas encore tranchée CAA Paris, 7 nov. 2024, n° 24PA01282 , application du délai raisonnable à compter de la demande de communication des motifs dans le cas d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour sans accusé de réception et demeurée sans réponse et annulation pour défaut de motivation, CAA Paris, 26 sept. 2024, n° 22PA03449 , *Préfète du Val-de-Marne* ; CAA Paris, 14 nov. 2022, n° 21PA04571 ) .

En outre, la question est bien soulevée par la requête dont est saisie la cour, relative à une décision implicite de rejet (ce point est constant entre les parties) d'une demande d'abrogation d'une interdiction de retour sur le territoire français dont l'administration n'avait pas accusé réception, et qui a fait l'objet d'une demande de communication de ses motifs à laquelle l'administration n'a jamais répondu (selon l'article L. 613-2 du *Ceseda*, les décisions d'interdiction de retour et de prolongation d'interdiction de retour prévues aux articles L. 612-6, L. 612-7, L. 612-8 et L. 612-11 sont distinctes de la décision portant obligation de quitter le territoire français et sont motivées. L'article L. 613-7 précise que « l'autorité administrative peut à tout moment abroger l'interdiction de retour » et que « lorsque l'étranger sollicite l'abrogation de l'interdiction de retour, sa demande n'est recevable que s'il justifie résider hors de France. Cette condition ne s'applique pas : / 1° Pendant le temps où l'étranger purge en France une peine d'emprisonnement ferme ; / 2° Lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence prise en application des articles L. 731-1 ou L. 731-3 »). Le tribunal a estimé tardif le recours contentieux formé plus d'un an après que cette demande de communication des motifs a révélé la connaissance que M. B. avait acquise de la décision implicite de rejet. La cour, exhumant votre jurisprudence *Testa*, hésite, semble-t-il, à confirmer cette irrecevabilité.

Rappelons avant d'examiner les questions que l'enjeu est double : il concerne à la fois la recevabilité des recours contentieux, sous l'angle du délai de recours et de la forclusion, et l'opérance, dans le débat contentieux sur une décision implicite, de l'invocation d'un défaut de motivation. En effet, un tel moyen est inopérant en l'absence de demande de communication des motifs (CE, avis, 21 avr. 2023, n° 468836, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2023. 819  ; D. 2024. 228, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot , qui précise la solution retenue dans CE 6 déc. 2002, n° 200991, *M^{lle} Lukundu*, Lebon T. ) ; il l'est aussi lorsque la demande de communication des motifs a été présentée au-delà du délai de recours contentieux - ce qui signifie alors, pour que la

question de l'opérance d'un moyen contentieux se pose, qu'elle a été formée après le recours contentieux lui-même. C'est l'hypothèse que traite votre jurisprudence du 17 décembre 2010, *M^{me} Tissot* (CE, n° 314431, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2010. 2462 [📄](#)), en l'articulant avec votre jurisprudence *Intercopie* (CE, sect., 20 févr. 1953, n° 9772).

Le champ de la demande d'avis ne concerne toutefois que le cas le plus classique où la demande de communication des motifs d'une décision implicite précède l'introduction du recours contentieux et précisément la préservation du délai de recours contentieux. Nous nous y cantonnerons.

Délais de recours contre les décisions implicites

S'agissant des délais de recours contre les décisions implicites, vous reconnaissez deux hypothèses de déclenchement. Le délai de droit commun de deux mois, ou tout autre délai prescrit par une législation spéciale, est en principe déclenché conformément aux mentions de l'accusé de réception de la demande délivré en application des articles L. 112-3 et R. 112-5 du CRPA.

En l'absence d'accusé de réception ou lorsque celui-ci est irrégulier faute de comporter les mentions requises, et sauf dans le cas où il est statué sur la demande par une décision expresse, le délai de recours est inopposable aux requérants. Dans un souci de sécurité juridique, la logique de « délai raisonnable » s'applique néanmoins aussi aux décisions implicites de rejet, à la condition qu'il soit établi que le demandeur a eu connaissance de la naissance d'une telle décision. Vous avez précisé votre décision *Czabaj* sur ce point par une décision *M. Jounda Nguégoh* du 18 mars 2019 (n° 417270, Lebon [📄](#) ; AJDA 2019. 609 [📄](#) ; AJCT 2019. 345, obs. C. Otero [📄](#)), jugeant que la connaissance d'une décision implicite ne peut résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande. Cela signifie qu'on attend du destinataire de l'acte qu'il se renseigne sur les voies et délais de recours applicables pour contester la décision dont il a eu connaissance mais pas qu'un demandeur se renseigne sur l'existence d'une décision prise sur sa demande. La distinction entre connaissance de la décision et connaissance des voies et délais de recours est en outre justifiée par la nécessité de laisser à la personne ayant eu connaissance de la naissance d'une décision individuelle de rejet le temps de se renseigner sur les voies et délais de recours qui ne lui ont pas été notifiés (J.-D. Combrexelle, concl. sur CE 13 mars 1998, n° 120079, *M^{me} Mauline*, Lebon [📄](#) ; AJDA 1998. 613 [📄](#), concl. J.-D. Combrexelle [📄](#) ; D. 1998. 125 [📄](#)), la sécurité juridique imposant quant à elle de ne pas laisser un délai supérieur à celui nécessaire à un administré normalement diligent.

La connaissance d'une décision implicite peut en revanche résulter de ce qu'il est établi soit que l'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande, le délai raisonnable courant alors à compter de la date de naissance de la décision implicite de rejet, soit que la décision a par la suite été expressément mentionnée au cours des échanges de l'intéressé avec l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux dirigé contre cette décision (en revanche, la jurisprudence *M^{me} Tissot* constitue une forme un peu à part de « connaissance acquise », dont l'enjeu n'est plus la préservation du recours contentieux dès lors que c'est la formation d'un tel recours qui révèle la connaissance qu'a l'intéressé de la décision).

Cette décision recèle une forme de contradiction car s'il est évident qu'il faut connaître l'existence d'une décision pour former un recours administratif contre elle, un tel recours interrompt le délai de recours contentieux. Vous n'avez jamais clarifié cette ambiguïté d'un délai *Czabaj* qui serait déclenché à la date de la connaissance acquise s'attachant à l'exercice d'un recours administratif, et interrompu dans le même temps par la formation de ce recours.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que la demande de communication des motifs d'une décision implicite de rejet révèle également, par construction, que l'intéressé a connaissance de cette décision. Le délai de recours contentieux « raisonnable », qui est en principe de douze mois, peut donc courir à compter de la date de la demande de communication des motifs qui peut alors être regardée comme formée « dans le délai de recours ».

Mais alors que l'article L. 232-4 du CRPA prévoit qu'un nouveau délai de recours, de deux mois, court à compter de la communication des motifs au demandeur, il ne dit rien des modalités de prorogation du délai de recours en cas d'absence de réponse de l'administration à l'issue du délai d'un mois qui lui est imparti. Il vous revient de combler cette lacune.

Quid de la prorogation de délai en cas de demande de communication des motifs ?

Il convient de revenir un instant sur l'objet et la portée de l'article L. 232-4 du CRPA. Celui-ci est conçu pour rouvrir une phase contentieuse en conséquence de la demande de motifs, à compter de la réponse de l'administration censée intervenir dans un délai maximal d'un mois.

La logique de la prorogation est étroitement liée au fait que, durant cette période, la balle est dans le camp de l'administration. Le délai de réponse de l'administration n'est pas un délai utile pour le demandeur, et seule la communication des motifs lui permettra d'apprécier l'opportunité d'un recours et, le cas échéant, d'orienter son argumentation contentieuse. En outre, tandis que le principe de devoir demander la communication des motifs d'une décision implicite avant de pouvoir contester un défaut de motivation joue en faveur de l'administration, lui évitant des annulations automatiques pour ce motif, la prorogation du délai de recours est une contrepartie pour le demandeur qui cherche à connaître les motifs d'une décision avant de l'attaquer (ce qu'il peut faire sans demander la communication des motifs).

En principe, donc, le mécanisme est équilibré. Quand l'administration répond, le CRPA est dépourvu d'ambiguïté : le demandeur dispose alors encore de deux mois pour introduire un recours contentieux, quelle que soit la durée du délai de recours dont il disposait initialement (sous réserve de la configuration *Tissot* où le recours contentieux a déjà été introduit). Il vous appartient de préciser ce qui se passe lorsque l'administration ne répond pas.

L'hypothèse la plus « normale » est celle dans laquelle la demande de communication de motifs a été formée durant le délai de recours contentieux, ce qui implique que ce délai ait à ce moment déjà commencé à courir (et n'ait pas expiré), qu'il s'agisse du délai de droit commun déclenché du fait de la délivrance d'un accusé de réception en bonne et due forme ou du délai raisonnable *Czabaj* du fait de la connaissance acquise de la naissance de la décision implicite selon les modalités précisées par *M. Jounda Nguegoh* (préc.). Mais vous devrez aussi intégrer à votre réflexion le cas où cette connaissance est révélée par la demande de communication de motifs elle-même, et donc n'intervient pas durant le délai de recours contre la décision implicite mais en est le point de départ.

Trois options se présentent à vous.

La première est le maintien pur et simple de votre jurisprudence *Testa* : aucun délai de recours n'est opposable, y compris dans le cas où l'intéressé avait été régulièrement informé des conditions de naissance d'une décision implicite et des voies et délais de recours par la délivrance d'un accusé de réception. Une telle voie prorogeant indéfiniment les délais de recours nous paraît condamnée du fait des évolutions jurisprudentielles ultérieures poursuivant un but de sécurité juridique.

La deuxième option est l'abandon pur et simple de *Testa*, au profit de l'extension du délai *ad hoc* prévu par l'article L. 232-4 du CRPA au cas de l'absence de communication des motifs. Cela reviendrait à faire courir le délai de deux mois à compter non pas de la réponse de l'administration, puisqu'elle n'a pas répondu, mais de l'expiration du délai d'un mois dont elle disposait pour ce faire, soit un total de trois mois à compter de cette demande. Ce délai s'appliquerait quel qu'ait été le délai de recours initial dans lequel la demande de communication des motifs devait être formulée - délai de droit commun de deux mois, délai spécifique applicable en vertu de dispositions spéciales (par ex., *Ceseda*, art. R. 432-2 qui prévoit des délais plus longs ou plus courts que le droit commun selon les titres de séjour), ou encore délai raisonnable *Czabaj*.

Deux arguments peuvent être avancés au soutien de cette option. D'une part, il n'y a pas nécessairement lieu de « sanctionner » l'inaction de l'administration autrement que par une annulation contentieuse pour défaut de motivation. D'autre part, le mécanisme serait assez proche de celui qui prévaut en cas de silence gardé par l'autorité administrative sur un recours administratif, bien que le délai de réponse soit plus bref (un mois plutôt que deux en règle générale, sauf dispositions spéciales). Il ne semble pas créer de piège contentieux, du moins lorsque courait initialement un délai de recours de droit commun de deux mois. Enfin, vous pourriez tirer argument de ce que la personne qui forme une demande de communication des motifs apparaît plus renseignée et diligente que la moyenne des administrés quant aux mécanismes du CRPA, dès lors que les modalités de la demande de motifs et ses conséquences sur le délai de recours ne font pas partie des informations devant figurer dans l'accusé de réception de la demande initiale.

Toutefois, cette option se heurte aussi à de sérieuses objections.

L'argument de la « connaissance acquise du CRPA » s'écarte du seul fait que, justement, le CRPA ne traite que de l'hypothèse où les motifs « auront été communiqués » et non de la défaillance de l'administration. De plus, même pour un administré « averti », il est toujours plus évident de tirer des conséquences procédurales d'une décision expresse que d'un silence ou d'une inaction.


Par ailleurs, dans le cas où le délai de recours initial n'était pas de deux mois, l'option présentée pourrait créer un piège contentieux pour les intéressés, ou du moins leur être défavorable, à rebours de l'esprit de l'article L. 232-4, qui tend à proroger le délai de recours. Ainsi, un demandeur qui, bénéficiant d'un délai de recours *Czabaj* de douze mois, forme au bout de trois mois une demande de communication de motifs qui demeure sans réponse, sera forclos trois mois après sa demande de communication de motifs, alors que son délai initial aurait couru pour encore six mois. Cela pourrait dissuader l'intéressé de demander les motifs d'une décision implicite et donc le priver de la possibilité de soulever devant le juge ce défaut de motivation.

A fortiori, lorsque la connaissance acquise déclenchant le délai de recours raisonnable *Czabaj* sera révélée par la demande de communication de motifs elle-même, l'intéressé n'aura que trois mois pour contester la décision implicite de rejet, et non douze - sauf à juger de façon très constructive que le délai de recours initial, lorsqu'il ne devait pas expirer durant la période de trois mois consécutive à la demande de communication des motifs, est seulement suspendu par celle-ci ou continue de courir nonobstant celle-ci.

La troisième option est médiane. Elle consiste en une actualisation de *Testa* à l'aune de *Czabaj*. Cette voie de compromis peut emprunter différentes formes.

Vous pourriez estimer que le silence persistant de l'administration ne fait effectivement pas courir de délai de recours (c'est la portée de *Testa*), mais que la décision ne peut néanmoins pas être contestée indéfiniment, ce qui conduit à l'application « normale » du délai *Czabaj*, c'est-à-dire à compter de la date de la décision implicite en cas d'accusé de réception régulier ou à compter de la date à laquelle il est établi que l'intéressé en a eu connaissance.

Cette façon de procéder est favorable à l'administré lorsque le délai de recours initial avait été régulièrement notifié, puisqu'il aura alors, en général, au moins neuf mois après l'expiration du délai de réponse à la demande de communication des motifs pour former son recours (pour un délai de recours de droit commun de deux mois, dans lequel doit être formée la demande de communication des motifs, plus un mois de délai laissé à l'administration pour communiquer les motifs, à déduire du délai *Czabaj* de douze mois à compter de la décision en litige, soit neuf mois). L'esprit « prorogatif » de l'article L. 232-4 du CRPA serait préservé, même si la modification rétroactive du délai de recours courant à compter de la décision en litige n'est pas idéale.

Plus problématique est cependant le fait qu'à l'inverse, lorsque le délai initial est déjà un délai *Czabaj*, ce délai ne se trouverait nullement affecté par la demande des motifs de la décision implicite en jeu. Or, selon la date à laquelle la demande des motifs est faite - et elle peut l'être jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux - le délai de recours *Czabaj* pourrait expirer durant l'examen par l'administration de celle-ci ou moins de deux mois après, ce qui est moins favorable pour le requérant que si l'administration avait répondu  (1) d'où une forme de double peine pour le demandeur (il ne dispose toujours pas des motifs de la décision et il n'a plus la possibilité de la contester ou bien ne l'a plus que pour une durée très limitée), alors que c'est l'administration qui a été défaillante. Cela annihilerait tout l'intérêt pour l'administré de demander les motifs d'une décision avant de demander son annulation et l'obligerait à engager les deux en parallèle pour éviter la forclusion. Ce compromis n'est donc pas satisfaisant.

Une autre possibilité serait de décompter un délai de recours raisonnable à partir de l'expiration du délai imparti à l'administration pour communiquer les motifs. Le délai de deux mois de l'article L. 232-4 du CRPA ne court certes pas en l'absence de réponse de l'administration, mais au nom de la sécurité juridique, un délai « raisonnable » court, inspiré du délai d'un an de *Czabaj*.

La décision en litige pourrait alors, dans le cas où le délai de recours initial était déjà un délai *Czabaj* de douze mois, faire l'objet d'un recours pendant une durée totale de deux ans et un mois à compter de la date à laquelle l'intéressé

a eu connaissance de la décision. La dimension de « prorogation » figurant à l'article L. 232-4 du CRPA se déploierait pleinement. Il en résulte certes une forme de « prime » à ceux qui vont faire durer leur démarche, mais toujours moindre qu'avec *Testa*. En outre, ce n'est au fond que la logique de *Czabaj*, qui s'applique quand l'administration a été défaillante et qui fixe déjà une borne aux conséquences de cette défaillance (comme l'indiquait C. Barrois de Sarigny dans ses conclusions sur *M. Jounda Nguegho*, le délai raisonnable « ne doit être que le garde-fou qui prémunit la juridiction administrative d'éventuels abus du droit d'agir en justice mais en rien un régulateur de l'accès au prétoire »). Si le délai *Czabaj* devait jouer à deux reprises, c'est que l'administration aura été défaillante deux fois (accusé de réception absent ou irrégulier, puis non-communication des motifs d'une décision devant être motivée dans le délai imparti) !

Vous avez déjà admis que le délai *Czabaj* s'applique à la contestation du rejet implicite d'un recours gracieux - voyez votre décision fichée du 12 octobre 2020, *Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ Société Château Chéri* (n° 429185, Lebon [📄](#) ; AJDA 2020. 1939 [📄](#)) - et en avez explicité la conséquence potentielle d'un double délai *Czabaj* dans l'avis contentieux du 12 juillet 2023, *M. Metaoui*, publié au Lebon (n° 474865, Lebon [📄](#) ; AJDA 2023. 1367 [📄](#) ; AJDA 2023. 1723 [📄](#), concl. K. Ciavaldini [📄](#)). Ayant rappelé qu'un recours administratif interrompait le délai de recours contentieux, vous avez alors jugé que le deuxième délai raisonnable court à compter du jour où l'intéressé « a eu connaissance de la décision implicite de rejet de son recours administratif », en l'absence d'accusé de réception régulier.

C'était certes dans un cas où le départ du délai *Czabaj* dans lequel était formé le recours administratif n'était pas concomitant à la formation de ce recours (configuration *M. Jounda Nguegho*). Mais si l'on combine cette logique avec le déclenchement du délai de recours initial par la connaissance acquise de la décision implicite initiale révélée par la formation du recours administratif, cela signifie que le premier délai de recours *Czabaj* court un instant de raison à compter de l'introduction du délai de recours administratif, mais est immédiatement interrompu jusqu'à la naissance d'une décision implicite de rejet du recours administratif, si l'intéressé est informé des conditions de naissance d'une telle décision, ou bien jusqu'à sa connaissance acquise.

Cet emboîtement de délais raisonnables nous paraît transposable à la démarche voisine du recours gracieux que constitue la demande de communication de motifs, qui a aussi un effet interruptif du délai de recours, le temps pour l'administration de traiter la demande dont elle est saisie (de plus, le considérant de principe de votre décision *Czabaj* réserve bien « l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers », ce qui semble pouvoir aussi s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la demande des motifs d'une décision implicite).

Cette option éviterait de faire partir un délai rétroactivement, et vaudrait quel qu'ait été le premier délai de recours (délai de droit commun ou délai *Czabaj* quel qu'en soit le point de départ). Tout au plus implique-t-elle qu'une personne qui fait une demande de motifs sur le fondement de l'article L. 232-4 du CRPA soit réputée informée du délai d'un mois imparti à l'administration pour y répondre.







A cette belle mécanique articulée, vous pourriez préférer une option plus frustrée, décomptant le délai raisonnable à partir de la date de la demande de communication des motifs, quels qu'aient été le point de départ et la durée du délai de recours initial.

Dans la très grande majorité des cas - sans même parler de circonstances particulières -, le délai total de recours contre la décision implicite en jeu serait supérieur, voire très supérieur à un an. Ce n'est que dans l'hypothèse d'une connaissance acquise de la décision implicite révélée précisément par cette demande des motifs, que se trouveraient confondus, superposés, deux délais qu'on imagine en principe distincts et décalés dans le temps, du fait du délai imparti à l'administration pour communiquer les motifs. Toutefois, le delta ne serait que d'un mois, ce qui n'apparaît pas déraisonnable au regard de l'intérêt en termes de sécurité juridique et de clarté jurisprudentielle d'une solution unique - et d'un point de départ déterminé par une démarche dont la date est (à peu près) certaine - et alors que *Czabaj* ne fixe qu'un ordre de grandeur. En revanche, comme à chaque fois qu'un « délai raisonnable » prétorien inspiré de *Czabaj* est retenu, il y a lieu de réserver les circonstances particulières [📄](#)(2).

Précisons en dernier lieu que l'option que nous vous proposons ne traite ainsi que du cas, soumis par la demande d'avis, où l'administration n'a pas répondu dans le délai d'un mois qui lui était imparti [📄](#)(3).

Parti proposé

Pour résumer, nous vous proposons de répondre à la cour qu'en l'absence d'accusé de réception régulier, la connaissance de l'existence d'une décision implicite intervenue dans un cas où une décision explicite aurait dû être motivée peut être révélée par une demande de communication de ses motifs formée sur le fondement de l'article L. 232-4 du CRPA. Par ailleurs, quel que soit le point de départ du délai de recours contre cette décision implicite, lorsqu'une demande de communication des motifs de la décision est formée dans ce délai et que l'administration y répond sous un mois, il résulte de l'article L. 232-4 du CRPA qu'un nouveau délai de recours, d'une durée de deux mois, court à compter de cette réponse. En l'absence de réponse de l'administration dans le délai d'un mois qui lui est imparti, un délai raisonnable de douze mois en principe court à compter de la date de la demande de communication de motifs.

Si vous nous suivez, la portée de l'avis que vous rendrez nous semble impliquer, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (9 nov. 2023, n° 72173/17, *Legros c/ France*, § 161, AJDA 2023. 2077  ; D. 2024. 319, point de vue E. Landros-Fournalès  ; RDI 2024. 18, obs. R. Hostiou  ; AJCT 2024. 180, obs. C. Otero  ; et 2023. 589, tribune C. Otero  ; RTD com. 2023. 828, obs. F. Lombard ) sur l'application d'un délai de type *Czabaj* à des instances en cours, que vous précisiez que la règle que votre avis énoncera ne saurait être opposée à un recours juridictionnel formé avant la publication de votre avis.

Tel est le sens de nos conclusions.

Mots clés :


CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Recevabilité des recours * Délai de recours * Mention des voies et délais de recours * Décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Principe général du droit * Sécurité juridique * Demande de communication des motifs dans le délai de recours contentieux * Délai raisonnable au sens de la jurisprudence *Czabaj*

RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION * Silence de l'administration * Décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande * Décision qui aurait dû être motivée

(1) Par ex., demande de communication de motifs onze mois après la décision ; le mécanisme de l'article L. 232-4 du CRPA implique l'expiration du délai de recours deux mois après réponse de l'administration, qui a un mois pour répondre, soit potentiellement quatorze mois après la demande ; *a fortiori* ce délai doit-il être préservé en l'absence de réponse de l'administration, et non expirer douze mois après la demande, c'est-à-dire juste à la fin du délai laissé à l'administration pour communiquer les motifs.

(2) Ainsi que l'écrivaient en 2016 L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet dans leur chronique sur la décision d'assemblée, « quand bien même le délai d'un an constituera la référence appropriée, des circonstances particulières pourront conduire à le modifier à la marge, en fonction notamment de l'enjeu du litige, de la complexité de la situation, de la vulnérabilité des parties... ». Une position moins souple serait difficilement compréhensible et intelligible en l'absence d'argument déterminant.

(3) Alors qu'un recours administratif fait naître une nouvelle décision, expresse ou implicite, le point de savoir si une nouvelle décision naît en cas de réponse expresse de l'administration à la demande de ses motifs n'est pas clairement tranché (CE 8 juin 2011, n° 329537 , *M^{me} Balci*), mais pour une combinaison entre recours administratif et demande de communication des motifs.

AJDA 2025 p.1926**Czabaj et le silence gardé sur les motifs d'une décision implicite****Avis rendu par Conseil d'Etat****02-10-2025**

n° 504677

Sommaire :

Alors qu'une jurisprudence vieille de quarante ans ne pouvait être maintenue à la lumière de la jurisprudence *Czabaj*, le Conseil d'Etat a dû arbitrer entre différentes options pour tirer les conséquences, sur le délai de recours contentieux contre une décision implicite, du silence gardé par l'administration sur la demande de communication des motifs de cette décision dont elle avait été saisie dans les conditions fixées désormais à l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

Par une décision n° 25PA00153 du 21 mai 2025, enregistrée le 26 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel de Paris a décidé, avant de statuer sur l'appel formé par M. B. contre l'ordonnance n° 2414705 du 6 décembre 2024 par laquelle la présidente du tribunal administratif de Montreuil a rejeté comme irrecevable son recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite du préfet de la Seine-Saint-Denis de rejet de sa demande d'abrogation de l'interdiction de retour sur le territoire français pendant trois ans dont il a fait l'objet, en application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) La dernière phrase de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration est interprétée, conformément à la décision du Conseil d'Etat, statuant au contentieux du 29 mars 1985, nos 45311, 46374, Testa, comme impliquant que, lorsqu'une décision implicite intervient dans le cas où une décision explicite aurait dû être motivée et que l'intéressé en a demandé les motifs dans les délais du recours contentieux, seule la communication de ces motifs est susceptible de faire courir le délai de recours contentieux. Dès lors, le délai raisonnable de recours juridictionnel, qui est d'un an sauf circonstances particulières, est-il applicable en cas d'absence de communication des motifs '

2°) Si un tel délai était applicable, commencerait-il à courir à la date de la connaissance de la décision implicite de rejet, le cas échéant révélée par la demande de communication des motifs, ou bien à l'expiration du délai d'un mois mentionné à l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration, ou encore à tout autre moment '

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative, notamment son article L. 113-1.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Amélie Fort-Besnard, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M^{me} Dorothée Pradines, rapporteure publique ;

Rend l'avis suivant :

1. D'une part, aux termes de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration : « Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception. / [...]. » Aux termes de l'article L. 112-6 du même code : « Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation. / Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite. » Et aux termes de l'article R. 112-5 du même code « L'accusé de réception prévu par l'article L. 112-3 comporte les mentions suivantes : / 1° La date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée ; / 2° La désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier ; / 3° Le cas échéant, les informations mentionnées à l'article L. 114-5, dans les conditions prévues par cet article. / Il indique si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation. Dans le premier cas, l'accusé de réception mentionne les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision. Dans le second cas, il mentionne la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer l'attestation prévue à l'article L. 232-3. » Il résulte de ces dispositions qu'en l'absence d'un accusé de réception comportant les mentions prévues par ce dernier article, les délais de recours contentieux contre une décision implicite de rejet ne sont pas opposables à son destinataire.

2. Toutefois, 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. En une telle hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable. 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.

3. Les règles énoncées au point 2 sont également applicables à la contestation d'une décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande présentée devant elle, lorsqu'il est établi que le demandeur a eu connaissance de la décision. La preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande. Elle peut en revanche résulter de ce qu'il est établi, soit que l'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande, soit que la décision a par la suite été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux dirigé contre cette décision. Le demandeur, s'il n'a pas été informé des voies et délais de recours dans les conditions prévues par les textes cités au point 1, dispose alors, pour saisir le juge, d'un délai raisonnable qui court, dans la première hypothèse, de la date de naissance de la décision implicite et, dans la seconde, de la date de l'événement établissant qu'il a eu connaissance de la décision.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. / Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués. »

5. Lorsqu'une décision implicite intervient dans le cas où une décision explicite aurait dû être motivée et que l'intéressé en a demandé les motifs dans le délai de recours contentieux, le cas échéant déterminé dans les conditions exposées au point 3, ce délai est prorogé jusqu'à l'expiration du délai de deux mois, prévu à l'article L.

232-4 du code des relations entre le public et l'administration, suivant le jour où les motifs lui ont été communiqués. Toutefois, en toute hypothèse, l'intéressé ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle il a demandé communication des motifs de la décision litigieuse.

6. Lorsque la demande de communication a été présentée antérieurement à la publication du présent avis, le délai maximal d'un an court à compter de cette publication.

7. Le présent avis sera notifié à la cour administrative d'appel de Paris, à M. A. B. et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Conseil d'Etat, 2 octobre 2025, n° 504677 (sera publié au Lebon)

Composition de la juridiction : (sera publié au Lebon)

Mots clés :

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Recevabilité des recours * Délai de recours * Mention des voies et délais de recours * Décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Principe général du droit * Sécurité juridique * Demande de communication des motifs dans le délai de recours contentieux * Délai raisonnable au sens de la jurisprudence Czabaj

RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION * Silence de l'administration * Décision implicite de rejet née du silence gardé par l'administration sur une demande * Décision qui aurait dû être motivée

Copyright 2025 - Dalloz – Tous droits réservés