

LA PHASE NON CONTENTIEUSE DU LITIGE ADMINISTRATIF

par Yves LEJEUNE (*)

Le contrôle juridictionnel de l'Administration. - La dualité de juridiction et l'autonomie du droit administratif. - L'autonomie du contentieux administratif : qualification du litige, dévolution de la compétence, fixation de la procédure. - La liaison du contentieux.

I — La règle du Recours préalable.

§ 1. — Portée de la règle.

- A) Dans le contentieux de l'annulation.
- B) Dans le plein contentieux.

§ 2. — La décision implicite de Rejet.

§ 3. — Détermination de l'autorité qualifiée pour accueillir le Recours préalable.

- A) Recours tendant à l'annulation d'une décision.
- B) Autres recours.

§ 4. — Délai du Recours préalable.

- A) Recours tendant à l'annulation d'une décision.
- B) Autres Recours.

II — Le délai du Recours contentieux.

§ 1. — Principe.

§ 2. — Computation du délai.

- A) Point de départ.
- B) Expiration.

§ 3. — Effets de l'expiration du délai.

La notion d'ordre public dans la liaison du contentieux. - Le privilège de juridiction accordé à l'Administration : portée et limites.

(*) Ancien Assistant à l'Institut de droit et des sciences administratives de Constantine ; Assistant à la Faculté de droit de Louvain (Belgique).

— Principales abréviations utilisées :

A.J. D.A. : Actualité juridique, droit administratif.

Ann. Just. : Annuaire de la justice.

Art. : Article.

Bull. Mag. : Bulletin des Magistrats.

C.E. : Conseil d'Etat (français).

Chron. : Chronique.

C.P.C. : Code de procédure civile.

C.S. adm. : Chambre administrative de la Cour suprême.

L. : Loi.

Op. cit. : *Opere citato* (ouvrage cité).

Rev. alg. : Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques.

T.C. : Tribunal des Conflits (français).

Voy. : Voyez.

La plupart des systèmes juridiques qui soumettent l'Administration au droit instituent à cet effet un contrôle juridictionnel.

Ce contrôle a ses **grandeurs** : il est juridique ; il est non arbitraire car centré sur l'affranchissement de toute contrainte extérieure ; il assure au justiciable des garanties fonctionnelles (1). il a aussi ses **servitudes** : il ne peut censurer l'inopportunité de l'action administrative (2) : il s'exerce après coup, sur recours.

La fonction de juger consiste, pour l'essentiel, en la protection ou la reconnaissance de droits subjectifs contestés. Pourquoi donc, en pareille problématique, faudrait-il que l'Administration ait un juge différent de celui que la loi assigne à toutes les personnes ? Telles est bien la conception anglo-saxonne qui donne à tous pour juges les tribunaux ordinaires, sans avoir égard à la qualité des parties.

Cette unité de juridiction n'a pas pour conséquence inéluctable la soumission de l'Administration au droit commun. Les adaptations requises par la nécessité du fonctionnement continu et régulier des services publics font du droit administratif de certains pays un droit **particulier**, dont l'autonomie n'est pourtant que relative. Aussi ces Etats ont-ils réservé à des tribunaux spéciaux, implantés dans le « milieu » administratif, une compétence d'attribution, laissant de la sorte à l'ordre judiciaire la qualité de juge de droit commun de l'Administration (3).

Tout autre est le régime administratif français. Des contingences historiques : la conception dogmatique de la séparation des pouvoirs (4) et la défiance envers les corps judiciaires (5), ont donné naissance au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires et, par là, au développement progressif d'une juridiction spécialisée dans le jugement des litiges administratifs (6). « Le terme administratif associé à celui de juridiction » sert à « localiser l'implantation des tribunaux... et à qualifier la matière dévolue à leur compétence » (7).

(1) - La motivation du jugement et son prononcé en audience publique ; le respect dû aux droits de la défense.

(2) - Sous réserve du contrôle exercé, quelle que soit l'étendue du pouvoir discrétionnaire reconnu à l'Administration, sur l'exactitude des motifs de fait (qualification et matérialité) invoqués pour justifier la décision taxée d'illégalité.

(3) - Les systèmes belge et italien concrétisent ce régime administratif spécial.

(4) - L'Administration n'aurait aucun compte à rendre à l'autorité judiciaire : elle est l'instrument de l'Exécutif. Pouvoir qui doit rester maître dans son ressort. Le système empêcherait l'immixtion du pouvoir judiciaire dans l'exercice du pouvoir exécutif.

(5) - Finalement, le système fait du Conseil d'Etat et des conseils de préfecture de véritables juridictions. C'est donc bien la volonté de soustraire l'Etat au « gouvernement des juges » qui explique l'abaissement dans lequel les Révolutionnaires français ont maintenu le pouvoir judiciaire.

(6) - Par « litiges administratifs », il faut entendre l'ensemble des procès dans lesquels l'Administration est impliquée (contentieux administratif). La question est alors de savoir à quel élément s'attacher pour identifier les « opérations » litigieuses des « corps administratifs » (problème du critère de compétence ou de la définition du litige administratif).

(7) - C. CAMBIER, **Droit administratif**, Précis de la Faculté de droit de Louvain, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 50.

Bientôt le juge administratif s'estime délié de l'application des règles du code civil et des lois qui le complètent ; dès cet instant, il élabore un droit prétorien adapté aux affaires contentieuses qu'il doit trancher. Ce droit est autonome (8) en ce sens que le juge se reconnaît maître de décider si les Codes et lois de droit privé s'appliquent à la résolution des questions dont il est saisi (9).

Il est douteux qu'il soit indispensable, en dehors du contexte français, de concevoir le droit administratif comme une dérogation globale au droit privé. Toutefois, ce système a produit dès 1872 le prototype d'une institution jugeant la puissance publique au contentieux objectif de l'annulation (10). C'est là peut-être sa plus intéressante réalisation et sa plus grande originalité : la censure directe de l'illégalité, complètement détachée du règlement d'une contestation portant sur des droits, entre désormais dans les pouvoirs d'un juge (11).

L'insertion de ce contentieux dans un régime où coexistent deux ordres de juridiction complets, égaux et indépendants, entraîne l'apparition d'un autre contentieux, celui de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité des actes administratifs qui sont portés devant les tribunaux judiciaires. On sait que, par respect pour le principe de séparation, la jurisprudence française considère que ces questions relèvent du juge administratif dans les limites fixées par le Tribunal des Conflits (12), (13).

L'Algérie, quant à elle a opté pour l'unité de juridiction : à chaque niveau de la hiérarchie juridictionnelle, il n'y a qu'une seule institution habilitée à trancher toutes les contestations, quelle que soit leur nature. Mais cette réforme conserve une place particulière au contentieux administratif.

En effet, le droit administratif français, en tant que corps autonome de règles posées essentiellement par le juge, constitue un héritage que l'Algérie a accepté sous bénéfice d'inventaire (14). La raison primordiale de cette attitude réside dans la vigueur de l'idée de puissance publique qu'exprime le droit français, vigueur qui convient parfaitement au rôle interventionniste et dirigiste de l'Etat. A cet égard, et si importantes que

(8) - Cette thèse a reçu sa première formulation dans l'arrêt du Tribunal des Conflits, 8 février 1873, Blanco, *Dalloz* 1873.3.17 et *Sirey* 1873.2.153, conclusions DAVID.

(9) - Sur l'autonomie du droit administratif en France, voy. par ex. G. VEDEL, *Droit administratif*, 5ème éd., coll. Thémis, Paris, P.U.F., 1973, pp. 57-63.

(10) - Créé par la Constitution de l'an VIII, héritier du Conseil du Roi, le Conseil d'Etat proposait au Chef de l'exécutif la solution des litiges administratifs. La IIème République lui donna la « justice déléguée », mais le Second Empire revint sur cette attribution qui ne fut rétablie que par la loi du 24 mai 1872.

(11) - La « police de la légalité » était auparavant un attribut de l'Administration elle-même (pouvoir hiérarchique et pouvoir de tutelle). La compétence d'annulation est désormais partagée entre l'Administration active et son juge.

(12) - T.C., 16 juin 1923, Septfonds, *Dalloz* 1924.3.41, conclusions MATTER (matière non répressive) ; T.C., 3 juillet 1951, Avranches et Desmarets, *Sirey* 1952.3.1, note AUBY (matière répressive).

(13) - Observons que, là où l'autonomie du droit administratif n'est pas consacrée aussi radicalement qu'en France, le juge judiciaire, chargé d'appliquer la loi pour résoudre les conflits relatifs aux droits subjectifs, refuse d'appliquer les actes administratifs illégaux. C'est l'exception d'illégalité (voy. par ex. l'article 107 de la Constitution belge du 7 février 1831).

(14) - Sur cet héritage, voy. A. MAHIGU, « Le contentieux administratif en Algérie », *Rev. alg.*, 1972, pp. 571-632, aux pp. 574 et 610-612.

soient les différences idéologiques, l'image d'une Administration poursuivant des buts irréductibles à la somme des intérêts particuliers et bénéficiant en conséquence de prérogatives exorbitantes du droit commun, est absolument adaptée à la voie socialiste sur laquelle s'est engagée la République algérienne (15).

Cette réception d'un droit administratif autonome a obligé le législateur à définir le litige qui appelle l'application de ce droit, à déterminer les formations de jugement qui en connaissent et à formuler des règles de procédure spéciales. Ces trois critères se conjuguent intrinsèquement pour engendrer l'autonomie du contentieux administratif en Algérie (16).

A. — La première branche est la plus riche : c'est le contentieux de la pleine juridiction dont la délimitation par rapport au contentieux civil a nécessité l'intervention du législateur. En vertu de l'article 7 du Code de Procédure civile, a le caractère administratif tout litige « où est partie l'Etat, la wilaya, la commune ou un établissement public à caractère administratif » (17). La disposition précitée défère ces contestations aux cours, à charge d'appel devant la Cour suprême. Les affaires contentieuses suscitées par les agissements des autres personnes publiques, quel que soit le droit qui les régit, perdent leur qualification administrative.

Le contentieux de l'annulation des décisions exécutoires émanant des diverses autorités administratives (18) est confié à la Cour Suprême (19), de même que celui de leur interprétation et de l'appréciation de leur légalité (20).

B. — Ces divers contentieux ressortissent à la compétence de quatre juridictions : les cours d'Alger, de Constantine et d'Oran (21) ; la Cour

(15) - A ce motif d'ordre logique s'ajoutent des raisons **historiques et techniques** sur lesquelles il est inutile de revenir. Voy. à ce sujet A. MAHIOU, article cité, pages 610-612.

(16) - Le contentieux administratif est ici entendu comme l'ensemble des règles d'organisation et de procédure relatives à la compétence du juge administratif et à ses attributions.

(17) - Le principe est assorti de quelques exceptions énumérées dans l'article 7 même. Pour un commentaire de ces dispositions, voy. A. MAHIOU, article cité, pages 625-628.

(18) - La notion d'**autorité administrative**, utilisée par le législateur, recouvre vraisemblablement une réalité plus vaste que l'ensemble des organes des personnes publiques énumérées dans l'article 7 du Code de Procédure civile. — Voy. C.P.C., art. 231, 2° et art. 274, 1°.

(19) - La Cour suprême devient ainsi le juge unique de l'excès de pouvoir. Tel est aussi le cas du Conseil d'Etat en Belgique (**lois coordonnées sur le Conseil d'Etat**, art. 14).

(20) - Le législateur fait application du principe selon lequel de tels recours doivent être portés devant le juge administratif qui aurait eu compétence pour annuler l'acte incriminé.

(21) - Ces trois juridictions, qui deviennent le juge administratif de droit commun, connaissent seules des litiges administratifs localisés tant dans leur propre ressort que dans ceux des autres cours, selon la répartition opérée par le Code de Procédure civile (actuellement art. 7, dernier alinéa). Leur ressort territorial en matière administrative rappelle donc celui des anciens tribunaux administratifs d'Alger, Constantine et Oran.

Suprême (22). Au sein de chacune d'elles se réalise une spécialisation des formations de jugement en fonction de la spécificité des litiges. Une Chambre administrative apparaît ainsi à la Cour Suprême qui lui réserve ses attributions en matière administrative. Semblablement les trois cours, compétentes en premier ressort pour les « affaires administratives » (23) non soustraites à leur connaissance par des textes dérogatoires, confient l'exercice de ces pouvoirs à une chambre particulière (24).

C. — « Le procès administratif continue d'obéir à des règles propres, distinctes des règles ordinaires de procédure » (25). La considération de l'inégalité des parties (26), fondement du particularisme de l'instance contentieuse administrative, se marque essentiellement dans les conditions de recevabilité de l'action, qui obligent le réclamant à demander à l'Administration de régler elle-même le litige sans l'intervention du juge. Ce n'est qu'en cas d'échec du recours administratif que l'intéressé pourra saisir la Cour compétente, passant ainsi de la phase **préliminaire**, qui a précisé les éléments de la contestation, au stade proprement **juridictionnel** du litige.

Le législateur a donc expressément subordonné le recours contentieux à un recours préalable qui permet la « liaison du contentieux » (I). L'attention va maintenant se porter sur cette **phase administrative du litige**, qui comprend aussi le délai de réflexion dont dispose le particulier pour agir en justice (II).

I. — LA REGLE DU RECOURS PREALABLE

Selon les commentateurs les plus autorisés, l'œuvre du législateur algérien en matière de procédure contentieuse administrative témoigne d'une originalité certaine en ce qu'elle impose au requérant un double préalable : d'abord, diriger son recours contre une décision de l'Administration ; ensuite et distinctement, former un recours administratif avant de saisir le juge (27).

(22) - L'attribution à la Cour Suprême de tout le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de légalité des actes administratifs est particulièrement critiquable dans un régime d'unité de juridiction. Nous sommes en présence d'une survivance du régime antérieur. Pourquoi ne pas faire l'économie des questions préjudicielles ? Elles pourraient être résolues préalablement et sans sursis à statuer, par le juge saisi de la question principale. Le cas échéant, le jugement serait censuré par la Cour suprême, juge de cassation, dont chaque chambre « peut valablement instruire et juger » toutes les affaires soumises à la Cour (L. 18 juin 1963, portant création de la Cour suprême, art. 5 ,al. 3).

(23) - C'est-à-dire les « litiges administratifs » au sens de l'art. 7 du Code de Procédure civile.

(24) - Certains ont cru pouvoir affirmer que les textes attribuaient compétence en matière administrative à la **Chambre spécialisée** de la Cour suprême d'une part, **aux cours** « statuant en matière administrative » d'autre part, (voy. F. DENDEN, **L'introduction des recours devant les cours statuant en matière administrative**, mémoire de la Faculté de droit d'Alger, 1973, pp. 10 et 11). En réalité, le législateur attribue toujours la compétence à la juridiction « statuant en matière administrative ». Mais il est vrai qu'à la Cour suprême, « les recours et différends relevant des attributions particulières à la Chambre administrative » sont réservés expressément à celle-ci par la loi, alors que les textes ne font pas apparaître explicitement ce particularisme en ce qui concerne le domaine réservé aux chambres administratives des trois cours.

(25) - A. MAHIOU, art. cité, p. 612.

(26) - Le **particulier** dont les droits ou l'intérêt sont purement individuels ; la **puissance publique** qui, dans un régime consacrant l'autonomie du droit administratif, est sensée poursuivre un but radicalement différent.

(27) - A. MAHIOU, article cité, p. 615 ; — F. DENDEN, *op. cit.*, pp. 20-58 ; — M.B. YAGLA, **La justice administrative en Algérie**, thèse Alger, 1972, pp. 245 et s.

La pertinence de cette analyse n'est pas contestable. Toutefois, les termes dans lesquels le problème a été posé et le débat qui s'en est suivi ont quelque peu obscurci la portée même des dispositions légales relatives à cette question. Aussi voudrions-nous la réexaminer à la lumière du but poursuivi par le législateur.

Il n'est peut-être pas inutile, auparavant, de rappeler les termes du Code de Procédure civile. Pour les recours de pleine juridiction, le principe est énoncé par l'article 169 bis, alinéas 1 et 2, du Code :

« La Cour ne peut être saisie par un particulier que par voie de recours formé contre une décision administrative.

Ce recours n'est recevable que lorsqu'il a été précédé d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou, à défaut d'une telle autorité, d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision ».

En ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, le principe résulte de l'article 275 du même Code :

« Le recours en annulation n'est recevable que lorsqu'il a été précédé d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou, à défaut d'une telle autorité, d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision ».

§ 1. PORTEE DE LA REGLE

Dire que le requérant doit produire cumulativement à l'appui de sa requête une décision administrative préalable et la preuve d'un recours administratif préalable ne nous paraît refléter qu'imparfaitement la volonté du législateur. Celui-ci s'est exprimé d'une manière plus nuancée, en assignant un double objectif à la phase non contentieuse du litige : d'une part, n'autoriser la saisine du juge administratif que par la voie d'un recours dirigé contre une décision exécutoire circonscrivant le futur débat contentieux ; d'autre part, exiger du particulier une tentative de « règlement à l'amiable » de son litige avec l'Administration, procurant une sorte de préliminaire de conciliation.

En d'autres termes, il s'agit avant tout de fournir au juge une décision fixant les éléments constitutifs du litige, soit que le requérant veuille en provoquer l'annulation, soit qu'il en demande la réformation. Il s'agit en outre d'inviter l'Administration à faire droit aux prétentions du particulier lésé ; ce n'est qu'après avoir essayé un refus — explicite ou implicite, partiel ou total — qu'il pourra ester en justice dans les limites préalablement tracées par le recours administratif.

Il est assurément exact que ces deux exigences se cumulent ; mais le Code de Procédure civile lui-même, en concrétisant les intentions du législateur, admet expressément que le recours préalable y satisfait souvent à lui seul. C'est ce qu'il convient de montrer à présent.

A/ Dans le contentieux de l'annulation.

Le juge de l'excès de pouvoir ne peut prononcer l'annulation d'un acte administratif illégal que si le requérant a formé, dans les délais imposés

par la loi, un recours administratif demandant le **retrait** (28) ou l'**abrogation** de la décision litigieuse. Bien entendu, la décision contre laquelle est dirigé le recours contentieux n'est et ne peut être que l'acte taxé d'illégalité ; mais le recours administratif préalable donne à l'auteur de la décision (ou à son supérieur) l'occasion d'éviter le débat juridictionnel, dont la publicité n'est pas nécessairement à l'avantage des parties (29).

Le contentieux de l'annulation est donc lié par la conjoncture de deux actes unilatéraux exécutoires : la décision contestée et la réaction officielle de l'Administration à la proposition de retrait faite par l'administré (30).

Si, dans la même requête, le particulier entend présenter des conclusions connexes tendant à la réparation du dommage imputable à la décision attaquée (C.P.C., art. 276, al. 2), il doit susciter une décision distincte en réclamant une indemnité à l'Administration. C'est contre cette décision qu'il formera, le cas échéant, un recours de pleine juridiction joint à son recours en annulation devant le juge de l'excès de pouvoir (31).

B/ Dans le plein contentieux.

A la différence du juge de l'excès de pouvoir, les Cours statuant en matière de pleine juridiction peuvent être saisies des demandes les plus variées. La règle de la décision préalable, en vertu de laquelle, le juge administratif ne peut être saisi en premier ressort que par la voie d'une requête dirigée contre une décision administrative (32) offre ici un intérêt tout spécial : le requérant est forcé, dans la plupart des cas, de présenter une demande à l'Administration pour provoquer une décision de sa part, décision qu'il pourra ensuite déférer à la Chambre administrative de la Cour.

Il y a lieu en conséquence de distinguer, pour les besoins de la cause, deux catégories de litiges relevant du juge du plein contentieux : ou bien le recours vise à contester la validité d'une décision (33), ou bien il tend à obtenir du juge toute décision utile autre que l'annulation.

(28) - Le **retrait**, annulation qui opère *ab initio*, aura pour fondement l'illégalité qui, seule, aurait justifié l'annulation contentieuse par la Cour suprême. Mais à notre avis, l'intéressé satisfait également à l'exigence du recours préalable en invitant l'Administration à **abroger** l'acte illégal qui lui fait grief.

(29) - Sur les avantages et les inconvénients du recours préalable, voy. A. MAHIOU, article cité, pp. 614-616.

(30) - L'article 282 du Code de Procédure civile indique que la requête doit... être accompagnée de la décision rejetant le recours administratif préalable ou d'une pièce justifiant du dépôt de ce recours ».

(31) - Sur les particularités du recours préalable à la liaison d'un plein contentieux, voy. *infra*, B.

(32) - C.P.C., art. 169 bis, al. 1er reprenant textuellement la formule de l'article 1er de la loi française n° 56-557 du 7 juin 1956. La matière est actuellement régie en France par le décret n° 65-29 du 11 janvier 1965.

(33) - Ces cas ne sont pas légion. Sauf erreur, ils recouvrent deux hypothèses qui appartiennent au contentieux des contrats de l'Administration : le recours en annulation des mesures exécutoires prises par l'Administration dans l'exécution d'un contrat administratif ; le recours dirigé contre la modification unilatérale ou la résiliation par l'Administration d'un contrat de droit privé (on sait qu'en vertu de l'article 7 du Code de Procédure civile, le contentieux des contrats privés de l'Administration a été rattaché à la compétence du juge administratif). — Quant au contentieux des élections locales, il échappe au juge du plein contentieux parce que l'article 7 laisse en dehors de sa compétence les litiges administratifs que le législateur a délégué exclusivement à des juridictions d'attribution (sur les commissions électorales de wilayas, voy. les articles 74 et s. du Code communal, et 22 et s. du Code de wilaya).

Dans le premier cas, l'application des deux premiers alinéas de l'article 169 bis, du Code de Procédure civile aboutit au même résultat que l'article 275 dans le cadre du recours pour excès de pouvoir : le cumul de l'acte dont le particulier requiert l'annulation (34) et de la décision prise sur recours constitue le préalable nécessaire à l'introduction de la requête.

En revanche, l'état du droit positif est, à première vue, moins clair lorsque le particulier revendique une indemnisation. Le recours préalable qu'il doit former ne saurait être fondé sur l'alinéa 2 de l'article 169 bis qui stipule que le recours administratif doit être adressé, à défaut d'un supérieur hiérarchique, à l'auteur de la décision querellée. Or, par hypothèse, celle-ci n'existe pas. Le recours aura donc pour objet de provoquer la décision, afin de satisfaire au prescrit de l'alinéa 1er.

C'est en réalité l'alinéa précité de l'article 169 bis, qui impose au requérant un recours administratif parce qu'il n'y a aucune décision initiale de l'Administration. La règle de la décision préalable, formulée par cette disposition, ne saurait en effet revêtir une autre signification que celle qui lui est traditionnellement attribuée en France.

Faut-il en outre que le particulier exerce un second recours administratif ? La réponse est évidemment négative. L'existence d'une mesure exécutoire provoquée par le requérant fait pleinement droit à la double exigence de la règle, telle qu'elle a été dégagée ci-avant (35). En vain invoquerait-on, en le sollicitant quelque peu, le texte même de l'article 169 bis. L'interprète y trouve une réponse précise, à tout le moins lorsque le rejet résulte **implicitement** du silence gardé par l'Administration (36). « Le silence gardé... par l'autorité compétente sur une réclamation », stipule l'alinéa 4 de cet article, « vaut décision de rejet et permet la formation d'un recours contentieux ». Il serait aberrant d'assujettir le refus **explicite** de l'Administration à d'autres conditions de contestation juridictionnelle que le refus implicite (37).

§ 2. LA DECISION IMPLICITE DE REJET

En Algérie, les requérants sont obligés de s'adresser à l'Administration avant de saisir le juge administratif. L'existence d'un acte initial dont l'annulation est demandée ne les dispense pas de former un recours préalable devant l'autorité compétente. Cette obligation suppose « qu'il existe un moyen... d'obliger l'Administration à répondre à leurs demandes, faute

(34) - Cet acte ne peut être le contrat lui-même qui n'est pas une « décision administrative » unilatérale (C.P.C. art. 169 bis, al. 1er).

(35) - L'alinéa 2 de l'article 169 le reconnaît explicitement en précisant que « la requête... doit être accompagnée de la décision attaquée ou... de la pièce justifiant de la date du dépôt de la réclamation ».

(36) - Sur le silence valant décision de rejet, voy. *infra*, § 2.

(37) - La jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour suprême permet d'ailleurs de justifier ce rapprochement. On verra que pour déterminer le délai du recours contentieux en cas de refus exprès de l'Administration, la Cour s'est référée au délai que doit respecter le requérant en cas de refus tacite (C.S. adm., 7 déc. 1972, Etat (min. des Travaux publics) C. Aouissi Messaoud, *Rev. alg.*, 1973, p. 980, note Mokhtari). Le raisonnement de la Cour est limpide : à situations comparables, conditions juridiques comparables. — Voy. *infra*, II. § 1.

de quoi l'Administration pourrait se soustraire par son seul silence à tout recours juridictionnel » (38). Aussi, le Code de Procédure civile a-t-il édicté la règle suivante :

« Le silence gardé pendant plus de trois mois par l'autorité compétente sur une réclamation ou sur un recours gracieux ou hiérarchique formé contre la décision, vaut décision de rejet et permet la formation d'un recours contentieux...

Lorsque l'autorité administrative compétente est un corps délibérant, le délai de trois mois ne commence à courir, le cas échéant, qu'à dater de la clôture de la première session légale qui suit le dépôt de la demande » (39).

Le délai court à compter du dépôt de la demande, sauf à l'encontre des assemblées locales et des organismes collégiaux qui ne siègent pas en permanence. En pareil cas, si la décision est notifiée et le recours exercé pendant la session (40), le délai de silence est prorogé d'une durée égale au laps de temps qui sépare ce recours de la clôture de la session. Il est regrettable que le législateur ait ainsi fixé pour **dies a quo** effectif le jour de la clôture de la session, date que le particulier serait bien excusable d'ignorer.

§ 3. DETERMINATION DE L'AUTORITE QUALIFIEE POUR ACCUEILLIR LE RECOURS PREALABLE

Le législateur distingue plusieurs hypothèses qu'il est possible de regrouper selon l'objet du recours.

A) Recours tendant à l'annulation d'une décision.

On envisage sous cet intitulé le recours administratif préalable à une requête en annulation pour excès de pouvoir ou à une instance de pleine juridiction portant sur la validité d'un acte administratif unilatéral.

Les articles 169 bis et 275 prescrivent de porter le recours « devant l'autorité administrative immédiatement supérieure » (recours **hiérarchique**) ou, à défaut, devant l'autorité même qui a pris la décision dont on veut obtenir l'annulation (recours **gracieux**).

(38) - G. VEDEL, *op. cit.*, pp. 508-509.

(39) - C.P.C., art. 169 bis, al. 4 et 5. L'article 279, modifié par l'ord. n° 71-80 du 29 décembre 1971, est semblable à cette disposition (contentieux de l'annulation). — Le délai est également uniforme en France, devant les juridictions administratives, mais il s'élève à quatre mois. De même, en Belgique, « lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent... » (L. belge du 3 juin 1971 portant modification des lois relatives au Conseil d'Etat, art. 5).

(40) - Cette réserve découle des mots « le cas échéant » insérés dans l'alinéa 5 de l'article 169 bis. Bien qu'ils soient absents de l'article 279, la rédaction presque identique des deux dispositions incite à penser que la règle ne souffre aucune exception.

Le code emploie l'expression **recours hiérarchique**, ce qui interdit au particulier de s'adresser à l'autorité de tutelle lorsque la décision attaquée émane d'un fonctionnaire qui a agi pour le compte d'une personne publique décentralisée. On imagine sans peine l'embarras du requérant qui se trouve en présence d'un dédoublement organique, l'auteur de la mesure contestée agissant tantôt en qualité d'organe décentralisé, tantôt en qualité d'organe déconcentré (41) !

B) Autres recours

La détermination de l'autorité habilitée à recevoir le recours préalable est plus difficile lorsque c'est une activité administrative et non une décision qui fait grief au requérant, car dans ce cas, comment adresser un recours gracieux « à l'auteur de la **décision** » (41 bis) ?

La même remarque s'impose à l'égard d'une demande de dédommagement adressée à l'Administration qui a pris une décision illégale (42). Le recours doit en effet être dirigé contre la décision qui sera déférée à la censure du juge administratif. Or, dans l'hypothèse visée, le litige porte sur les conséquences de la décision et non sur celle-ci qui en est la cause.

Quel sera donc le destinataire de la réclamation ?

Dans le contentieux de la **responsabilité**, la réponse ne fait pas de doute. Le recours sera formé devant l'organe habilité à représenter la personne publique à laquelle incombe la responsabilité (43).

Si le recours vise l'obtention d'une indemnité qui ne résulte pas de la responsabilité propre de la puissance publique, l'intéressé s'adressera à l'organe qualifié de la personne publique qui aura la charge de l'indemnisation (44).

§ 4. DELAI DU RECOURS PREALABLE (45)

Le juriste qui étudie la question des délais remarque immédiatement qu'en la matière, l'article 169 bis établit une distinction formelle entre la « réclamation » et le « recours hiérarchique ou gracieux ». A la lumière

(41) - Les exemples les plus nets d'un tel dédoublement sont le président de l'assemblée populaire communale et le wali (voy. à cet égard F. DENDEN, *op. cit.*, pages 47-49).

(41 bis) - Selon l'article 169 bis, al. 2.

(42) - Ou d'une décision unilatérale modifiant légitimement les conditions d'exécution d'un contrat administratif.

(43) - Si la responsabilité incombe, pour faute personnelle, à l'agent auteur du dommage, la victime pourra s'adresser directement aux tribunaux ordinaires, sans former obligatoirement au préalable un recours administratif. Réserve est faite toutefois de la faute personnelle liée au service, qui peut engager la responsabilité de l'Administration.

(44) - Sont ici visées les demandes d'indemnité qui trouvent leur source dans les obligations contractuelles de l'Administration mais ne résultent pas de sa propre responsabilité.

(45) - Les dispositions de l'article 169 bis « ne dérogent pas aux textes qui introduisent des délais spéciaux d'une autre durée, les délais inférieurs à un mois devant à peine de nullité, être mentionnés dans la notification de la décision ».

des développements qui précèdent, pareille distinction semble s'expliquer. Si l'on veut bien garder à l'esprit le fait qu'il s'agit toujours d'un **recours préalable**, on admettra que la classification suivante respecte pleinement la lettre et l'esprit des dispositions légales.

A) Recours tendant à l'annulation d'une décision

Que l'intéressé défère la mesure qu'il dénonce au juge de l'excès de pouvoir ou à celui du plein contentieux, le recours préalable « doit être formé dans les **deux mois** de la notification ou de la publication de la décision attaquée » (46). Il peut aboutir à un refus implicite si l'Administration n'a pas statué à l'expiration du délai de trois mois (47). Il peut également susciter explicitement un rejet total ou partiel des prétentions formulées.

Le Code de Procédure civile ne détaille pas les modalités d'application du délai du recours préalable, mais il n'est pas déraisonnable de se référer analogiquement aux règles qui gouvernent, en France, la computation du délai du recours contentieux (48).

En principe, le délai de recours à l'encontre des décisions réglementaires court à compter de leur **publication**. A l'encontre des décisions individuelles, il court à compter de la **notification**, même si la publication est légalement requise. Mais les tiers qu'elles intéressent ne verront courir le délai à leur encontre qu'à compter du jour de la **publication** de la décision (49).

Le délai ne court pas à l'encontre d'une décision qui n'est ni publiée, ni notifiée. Cependant, la Cour suprême admet explicitement que le réclamant qui a exercé un recours préalable contre une décision individuelle non notifiée doit être considéré comme ayant eu connaissance de cette décision au plus tard à la date du dépôt du recours administratif (50).

Le délai est franc : le **dies a quo** n'est pas compté, ni le **dies ad quem** (51).

B) Autres recours

Au cas où l'intéressé doit élever une **réclamation** pour obtenir la décision qui lie le contentieux, il n'est tenu par aucun délai. Le Code n'en fait aucune mention : seule « la notification ou la publication de la **décision attaquée** » fait courir le délai.

(46) - C.P.C., art. 169 bis, al. 3 et art. 278, modifiés par l'ord. n° 71-80 du 29 décembre 1971.

(47) - Voy. *supra*, § 2.

(48) - On verra plus loin que le calcul du délai du recours contentieux en Algérie n'obéit pas aux règles françaises.

(49) - Sur tous ces points, voy. par ex. G. VEDEL, *op. cit.*, pp. 511 et 512.

(50) - C.S. adm., 2 avril 1965, *Ann. Just.*, 1965, p. 243 et 8 juillet 1966, Caymaris, *Ann. Just.*, 1966 (I). — 1967, p. 277. — En conséquence, le délai du recours contentieux commencera à courir dès que sera acquise la réponse de l'Administration (voy. *infra*, II, § 2).

(51) - C.P.C., art. 463, al. 2. — Voy. aussi l'art. 464.

Néanmoins, si c'est une décision qui est génératrice du litige, on doit sans doute adopter une interprétation moins libérale, compte tenu de la rigueur dont fait habituellement preuve le législateur en matière de procédure contentieuse administrative : le délai courra à partir de la notification ou de la publication de l'acte dont les conséquences sont seules critiquées (52).

En revanche, si la contestation ne peut être rattachée qu'à un agissement matériel de l'Administration, cet agissement ne fait pas courir le délai du recours préalable.

Dès que le réclamant a introduit sa demande, l'Administration dispose de trois mois pour lui donner satisfaction ou rejeter ses prétentions.

L'administré se réservera la preuve, par tous moyens utiles, du dépôt de la « réclamation » ou du « recours administratif formé contre la décision ». Ceci permettra au juge de vérifier si le délai du recours préalable et, éventuellement, le délai de silence gardé par l'Administration, ont bien été respectés (53).

La règle de la décision préalable est sans application pour les voies de recours contre les arrêts des cours, car le contentieux est définitivement lié avant la saisine du juge de premier ressort. La requête d'appel, portée devant la Cour Suprême, est dirigée contre la décision de la Chambre administrative de la Cour, non contre la décision intervenue sur recours administratif (54).

II. LE DELAI DU RECOURS CONTENTIEUX

Le contentieux est lié. Il reste à requérir l'intervention du juge. Dans quel délai ?

« Le recours devant la Cour suprême doit être introduit dans les **deux mois** à compter de la notification de rejet total ou partiel du recours administratif ou de l'expiration du délai prévu... en cas de silence gardé par l'autorité administrative » (55). Devant les cours statuant en matière administrative, la requête doit être introduite au plus tard **un mois** après le rejet du recours préalable (56).

(52) - Mais il serait inexact d'affirmer que le délai court « à l'encontre » de cette décision. C'est pourquoi l'interprétation suggérée au texte n'est pas à l'abri de la critique. — Sur le calcul de ce délai, voy. *supra*, A.

(53) - C.P.C., art. 169 bis, dernier alinéa. — La preuve du dépôt peut résulter du réceptionné postal d'un envoi recommandé.

(54) - L'appel doit être interjeté au plus tard un mois après la notification de l'arrêt rendu en premier ressort (C.P.C., art. 277, al. 2).

(55) - C.P.C., art. 280 (italiques ajoutées).

(56) - C.P.C., art. 169 bis, al. 4 et C.S. adm., 7 décembre 1972, *Ministre des Travaux publics C. Aouissi, Rev. alg.*, 1973, p. 980, note A. Mokhtari, l'article 169 bis passant sous silence l'éventualité d'un rejet **explicite** du recours préalable, le juge d'appel a fait application du délai d'action prévu en cas de rejet **implicite** résultant du silence de l'Administration. C'était effectivement la solution retenue par le législateur pour le contentieux de l'excès de pouvoir (C.P.C.... art., 280).

§ 1. PRINCIPE

Le délai du recours juridictionnel, qui est d'un mois pour le plein contentieux et de deux mois pour le contentieux de l'annulation, court à compter de la décision qu'a prise l'Administration en réponse au recours préalable. C'est pourquoi, si le requérant entend provoquer l'annulation d'un acte exécutoire, le délai d'action court à compter de la prise de position qu'a suscitée l'intéressé de la part de l'Administration.

L'échéance de trois mois à compter de la demande restée sans réponse, non seulement permet de saisir le juge, mais fait aussi courir le délai du recours contentieux à l'encontre de l'Administré. La décision expresse de rejet, notifiée hors délai, a le plus souvent un caractère confirmatif et est impuissante à ouvrir un nouveau délai de recours contentieux.

En revanche, si l'Administration prend, à la suite du recours préalable, une décision **modifiant** la décision initiale, la décision intervenue doit être regardée comme nouvelle. A ce titre, elle est susceptible d'être à nouveau contestée devant l'Administration, puis devant le juge, quelle que soit la date à laquelle elle est arrêtée (57).

Le système, qui n'est pas sans rappeler la loi française du 18 décembre 1940, est sévère : les particuliers lésés auxquels l'Administration donne des assurances selon lesquelles il leur sera bientôt répondu (lettres d'attente), peuvent se voir opposer la forclusion par le juge (58).

§ 2. COMPUTATION DU DELAI

Le calcul du délai est tributaire de la fixation d'un point de départ et d'un point d'arrivée.

A) Point de départ

Quand même la décision de rejet serait réglementaire ou devrait être publiée, le délai commence en principe à courir à compter de la **notification** (59).

Il arrive que la mesure sollicitée et sa notification se trouvent dissociées : la décision a été publiée mais non notifiée ; elle n'a fait l'objet d'aucune publicité ; elle a été notifiée mais non exécutée.

(57) - La décision simplement **confirmative**, ne faisant pas grief par elle-même, n'est pas de nature à ouvrir à nouveau au profit du requérant les délais du recours administratif et du recours contentieux.

(58) - G. VEDEL, *op. cit.*, p. 513.

(59) - La solution, pour implicite qu'elle soit, est identique dans le plein contentieux (C.S. adm., 7 décembre 1972, précité). — Toutefois, selon A. MAHICU, « à l'égard des tiers qu'elles sont susceptibles d'intéresser, ces mesures individuelles ne font courir le délai qu'au moment de leur publication » (article cité, p. 617). Cette analyse paraît inexacte à un double titre : la décision prise sur recours administratif ne peut **Jamais être attaquée directement par les tiers auxquels elle fait grief**, puisque ceux-ci doivent, de leur côté, déférer la mesure critiquée à l'autorité administrative avant de saisir le juge ; elle a parfois un caractère **réglementaire** (exemple : le retrait partiel, sur recours sollicitant le retrait total d'un règlement, ne peut être qu'un règlement).

— Dans le premier cas, ce n'est que du jour où la décision aura été notifiée que le délai courra : puisque la notification est légalement requise, il importe peu que le requérant ait eu connaissance de l'acte grâce à sa publication (60).

— A défaut de publicité, le simple fait que la personne à laquelle la mesure fait grief, l'ait connue en pratique, n'est pas de nature à faire courir le délai à son encontre.

— Si l'Administration répond qu'elle donne raison au réclamant, mais ne prend pas concrètement les mesures propres à lui donner satisfaction, le magistrat chargé des référés administratifs à la Cour peut, « sur simple requête qui est recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable », ordonner toutes mesures utiles (61).

Lorsqu'il n'est pas intervenu de décision explicite, le délai court à partir du jour où le rejet implicite est acquis, c'est-à-dire à dater du jour de l'expiration du délai accordé à l'Administration pour statuer sur le recours préalable.

En cas de refus exprès, le **dies a quo** ne compte pas dans le calcul du délai (62) ; par contre, si le refus est tacite, la computation prive le requérant du bénéfice du **dies a quo** (63).

B) Expiration

Le délai se compte de quantième à quantième (un mois et non trente jours ; deux mois et non soixante jours). Le **dies ad quem** ne compte pas. Cette solution résulte de l'article 463 du Code de Procédure civile (64).

Le recours formé devant une juridiction incompétente « conserve » le délai du recours contentieux, à la condition que ladite juridiction ait été elle-même saisie dans le délai du recours contentieux (65).

§ 3. EFFETS DE L'EXPIRATION DU DELAI

Est tardif, le recours exercé après l'expiration du délai d'action qui est prescrit à peine de forclusion (66).

(60) - La décision aura sans doute une portée modificatrice et pourra donc elle-même être attaquée par la voie d'un nouveau recours administratif.

(61) - C.P.C., art. 171 bis, 3°. Rapp. L. française du 22 juillet 1889 (dans la rédaction des décrets du 10 avril 1959 et du 28 juillet 1969). — La procédure peut conduire à des **injonctions** du juge. L'ordonnance est exécutoire nonobstant appel.

(62) - C.S. adm., 16 juillet 1965, Brahimi, *Rev. alg.*, 1967, p. 348.

(63) - Voy. sur ce point G. VEDEL, *op. cit.*, p. 515. — Il est douteux que l'article 463 du Code de Procédure civile, qui donne la nature de délai franc à « tous les délais prévus au présent Code », soit d'application en la matière.

(64) - C.P.C., art. 463, al. 1er. — Si le délai expire un jour férié, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable qui suit. Les jours fériés sont les jours de repos hebdomadaires et les fêtes légales (C.P.C., art. 464).

(65) - C.S. adm., 18 novembre 1966, Dame Méon-Soler, *Ann. Just.*, 1966 (I), — 1967, p.255.

(66) - C.P.C., art. 461.

Le particulier ne pourra faire valoir au cours de l'instance que les moyens produits dans sa requête ou avant l'expiration du délai du recours contentieux ; les « demandes nouvelles », ayant une « cause juridique distincte » (67), ne peuvent être présentées que dans ce délai. Telle est du moins la règle en France (68).

Il convient cependant de souligner que la décision administrative, échappant au contrôle juridictionnel en raison de la prescription du recours contentieux, n'acquiert pas pour autant une autorité comparable à celle de la loi ou de la chose jugée. Pour citer le doyen VEDEL, « l'expiration des délais de recours a un effet **purement procédural et non un effet de fond**. Elle met obstacle à ce que le recours atteint par la péremption soit formé ; mais elle ne couvre pas la décision d'une présomption de légalité » (69).

Selon la jurisprudence administrative algérienne, l'observation rigoureuse des diverses règles de liaison du contentieux conditionne la recevabilité de la requête introductive d'instance. Pareille interprétation limite trop souvent l'étendue de la protection que devrait donner au citoyen l'existence d'un contrôle juridictionnel sur les actes de l'Administration (1).

C'est hautement regrettable. Non qu'il faille remettre en question le caractère d'ordre public qui s'attache à la formation d'un recours administratif préalable et au respect du délai d'action (2), mais les conditions de recevabilité des recours contentieux ne présentent pas une ductilité telle que leur liste puisse, à l'envi, être allongée par le juge (2 bis).

Un appel à la mansuétude des magistrats semble justifié à l'égard du **délai du recours préalable** tout d'abord. Devant le mutisme du législateur, ils ne sont en aucune manière obligés de relever d'office l'inobservation de ce délai : c'est à l'Administration qu'il appartient de soulever l'exception d'irrecevabilité.

Quant au refus d'accueillir la requête lorsque l'intéressé a utilisé le **recours gracieux au lieu du recours hiérarchique** (3), il est regrettable également. L'irrecevabilité ne devrait être retenue que dans le cas où le

(67) - On entend par là les moyens qui se rattachent à l'un ou l'autre « bloc de légalité » : légalité interne si les moyens produits initialement touchent à la légalité interne ; légalité externe si les moyens d'abord invoqués tendent à un contrôle de légalité interne.

(68) - A notre avis, cette règle n'est pas nécessairement transposable en Algérie.

(69) - G. VEDEL, *op. cit.*, p. 204.

(1) - CABANES et LEGER, « Chronique générale de jurisprudence administrative », *A.J.D.A.*, 1973, p. 135.

(2) - Voy. la jurisprudence citée par F. DENDEN, *op. cit.*, p. 50, note 73 et p. 85, note 134.

(2 bis) - Selon A. Mokhtari « La Cour suprême a décidé que la question de recevabilité du recours administratif n'était pas d'ordre public et que l'exception d'irrecevabilité ne devait être appliquée que dans la mesure où elle était soulevée par l'une des parties au procès » (note sous C.S. adm., 7 décembre 1972, *Rev. alg.* 1973, p. 985). Toutefois, à notre connaissance la décision judiciaire à laquelle fait référence l'éminent magistrat n'a pas été publiée, et n'a donc pu inspirer les juges du premier ressort.

(3) - C.S. adm., 25 décembre 1970, Hachemi, *Bull. Mag.*, 1971, p. 144 et 29 mars 1971, Taïbouni et Chetouane, *Rev. alg.*, 1973, p. 689.

requérant, d'abord invité à régulariser son recours préalable en le transmettant à l'autorité compétente, se serait abstenu de donner suite à cette invitation dans le délai que la juridiction saisie lui aurait imparti à cet effet (4).

Il est enfin contraire à la doctrine la mieux établie d'imposer, par le biais de conditions de recevabilité, des **règles de forme non écrites pour l'introduction du recours préalable** (5) : il est bien connu qu'une forme n'est substantielle que dans la mesure où son accomplissement aurait pu changer le sens de la décision au profit de l'administré, ce qui n'est assurément pas le cas en l'espèce. De plus, le vice de forme — s'il existe — ne peut être soulevé d'office pour fonder une annulation contentieuse ; a fortiori, ne peut-il l'être pour refuser d'accueillir un recours contentieux.

La procédure contentieuse administrative, en tant que corps de règles codifiées par le législateur, révèle, sur le plan du droit, le caractère fondamentalement inégalitaire des rapports entre les administrés et l'Administration. Celle-ci bénéficie d'un véritable privilège de juridiction puisqu'elle choisit seule le terrain sur lequel sera porté et résolu le litige, la voie de la conciliation extrajudiciaire ou la voie du règlement « par droit et sentence ».

Mais à cela se limitent les avantages qu'a concédés, en la matière, le législateur aux administrations. Loin d'asseoir le règne de la puissance publique souveraine, la **Charte nationale** souligne la nécessité d'un contrôle juridictionnel — et donc juridique — sur les activités étatiques, pour autant que le droit appliqué soit compatible avec les exigences de l'action administrative.

L'autorité judiciaire ne doit point faillir à sa mission : être gardienne de la légalité et assurer la protection des droits subjectifs — ceux des citoyens comme ceux de l'Administration. Faudrait-il rappeler au juge qu'en venant au secours de cette dernière par la jurisprudence relative aux conditions prétorienne de recevabilité des requêtes, il s'expose à ébranler les principes du contrôle juridictionnel : l'indépendance et l'impartialité ?

(JUIN 1976)

(4) - Voy., en France, le témoignage d'un libéralisme semblable dans le domaine des requêtes collectives : C.E., 30 mars 1973, David, **A.J.D.A.**, 1973, p. 272 et Chron., p. 244.

(5) - Voy. pourtant en ce sens : Cour de Constantine, statuant en matière administrative, 7 février 1973 (recours introduit par télégramme) et 6 décembre 1972 (recours préalable collectif), tous deux cités par F. DENDEN, *op. cit.*, p. 51, note 74 et p. 76, note 119.

SOMMAIRE

Le caractère préalable du recours administratif et la brièveté du délai d'action sont d'importants indices du statut spécial accordé à l'Administration lorsqu'elle est appelée à comparaître en justice.

L'autonomie du contentieux administratif se marque tout aussi nettement dans la délimitation des différends qualifiés administratifs (C.P.C., art. 7, 231 - 2° et 274 - 1°) et dans l'institution, au sein des cours qui en connaissent, de chambres spécialisées en la matière.

En définitive, le privilège de juridiction dont bénéficient la plupart des personnes publiques en Algérie résulte de l'autonomie du droit administratif, telle qu'elle est entendue dans ce pays.

Le législateur algérien a étendu l'exigence du recours administratif préalable aux cas où la décision attaquée existe déjà.

L'intéressé doit exercer ce recours dans les deux mois à compter de la mesure dont la validité ou les conséquences sont contestées. En principe, le point de départ du délai est le lendemain de la publication ou de la notification selon que la décision est réglementaire ou non. Le **dies ad quem** ne compte pas dans le délai.

Le recours préalable dirigé contre un agissement matériel n'est assujéti à aucun délai.

Si le recours tend à l'annulation d'une décision, le réclamant doit s'adresser au supérieur hiérarchique immédiat de l'autorité qui l'a prise ou, à défaut (ministre ; autorité décentralisée), à l'auteur de l'acte.

Le recours en indemnité est formé devant l'organe compétent pour représenter la personne publique qui aura la charge de l'indemnisation.

L'autorité saisie dispose de trois mois pour statuer. Ce délai court à compter du dépôt de la demande ou de la clôture de la session, s'il s'agit d'un corps délibérant.

La décision explicite ou implicite de rejet (résultant du silence de l'Administration) permet la formation du recours contentieux.

Le délai de ce recours est d'un mois pour le plein contentieux et de deux mois pour le contentieux de l'annulation. Il prend cours soit le lendemain de la notification du rejet, soit le jour où le rejet implicite est acquis. Le jour de l'échéance n'est pas compté dans le délai.

Le recours introduit à temps devant une juridiction incompétente conserve le délai du recours contentieux.

Le recours préalable et le délai d'action sont d'ordre public. A tort, le juge administratif soumet la requête introductive d'instance à d'autres conditions de recevabilité touchant à la liaison du contentieux.