



**Notice au rapport relative aux arrêts n° 675 & 676
du 8 mars 2024
Pourvois n° 21-12.560 & 21-21.230 – Assemblée plénière**

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

Toutefois, dans une décision dite « *Czabaj* », le Conseil d'État, confronté à la remise en cause d'un titre de pension plus de vingt ans après son émission, a jugé, en substance, qu'en l'absence de notification régulière des voies et délais de recours contre une décision ou de preuve, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable, lequel, sauf exception, ne peut 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 connaissance¹.

Il a fait application de cette règle en matière de contestation des titres exécutoires émis par les collectivités locales².

Or, la contestation de certains titres exécutoires ressortit au juge judiciaire.

Tel est le cas, par exemple, de ceux relatifs aux contributions indirectes, aux taxes assimilées à ces droits ainsi qu'aux créances ordinaires des collectivités publiques.

¹ [CE \(Ass.\), 13 juillet 2016, n° 387763, publié au Recueil Lebon.](#)

² [CE, 9 mars 2018, n° 401386, mentionné aux tables du Recueil Lebon.](#)

Tant la deuxième chambre civile que la chambre commerciale, financière et économique de la Cour de cassation jugent de longue date que le délai de deux mois ouvert par l'article L. 1617-5, 2°, du code général des collectivités territoriales au débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local, pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé du titre exécutoire constatant ladite créance, n'est opposable qu'à la condition d'avoir été mentionné, ainsi que la voie de recours, dans la notification de ce titre exécutoire³.

Cette jurisprudence en matière de titres exécutoires s'inscrit dans celle, plus générale, qui a été consacrée sur le fondement de l'article 680 du code de procédure civile, dont il résulte que l'acte de notification d'un jugement à une partie doit, pour faire courir le délai de recours, indiquer de manière très apparente les modalités selon lesquelles le recours peut être exercé et qu'à défaut, le délai de recours ne court pas⁴.

La jurisprudence a étendu cette solution à des actes autres que des jugements et, jusqu'en 2015, les arrêts rendus en matière de titres exécutoires visaient l'article 680 du code de procédure civile.

Les deux pourvois publiés ont conduit l'assemblée plénière de la Cour de cassation à décider s'il convenait d'adopter, dans l'ordre judiciaire, une solution similaire à celle posée par le Conseil d'État et, en conséquence, si, en l'absence de mention régulière des voies et délais de recours dans la notification d'un titre exécutoire, le débiteur devait, à peine d'irrecevabilité, saisir le juge judiciaire dans un délai raisonnable.

Dans la première affaire, se prévalant de la décision n° 2013-351 QPC du Conseil constitutionnel⁵ qui, en substance, avait déclaré inconstitutionnel le mécanisme de la taxe locale sur la publicité extérieure tel qu'il était prévu antérieurement à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, la société

³ [Com., 10 mai 2011, pourvoi n° 10-14.160, Bull. 2011, IV, n° 71](#) ; [2^e Civ., 8 janvier 2015, pourvoi n° 13-27.678, Bull. 2015, II, n° 4](#).

⁴ [2^e Civ., 3 mai 2001, pourvoi n° 99-18.326, Bull. 2001, II, n° 85](#) ; [2^e Civ., 10 septembre 2009, pourvoi n° 07-13.015, Bull. 2009, II, n° 210, publié au Rapport annuel](#) ; [Soc., 29 mai 2013, pourvoi n° 12-13.357, Bull. 2013, V, n° 140](#).

⁵ [Cons. const., 25 octobre 2013, décision n° 2013-351 QPC, Société Boulanger \[Taxe locale sur la](#)

Cora a assigné la commune de Sarrebourg en annulation de trois titres exécutoires délivrés pour le paiement de cette taxe.

Dans la seconde, la société City a assigné une communauté d'agglomération devant un tribunal de grande instance en annulation de titres de recettes relatifs à des factures d'eau et en décharge du règlement des sommes y afférentes.

Dans ces deux affaires, les notifications des titres exécutoires ne mentionnaient pas de manière régulière les voies et délais de recours contre ces actes.

Les deux cours d'appel ayant à connaître de ces litiges ont été saisies par les collectivités territoriales d'une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté des actions et ont statué en sens inverse, mettant ainsi en exergue les hésitations des juges du fond à la suite de la décision *Czabaj* qui était invoquée par des plaideurs.

Ainsi, la cour d'appel de Metz a considéré comme tardive l'action de la société Cora, faute d'avoir été exercée dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle elle avait eu connaissance des titres exécutoires.

Pour sa part, la cour d'appel de Rouen, après avoir constaté que la preuve d'une notification régulière des titres n'était pas rapportée, a déclaré l'action de la société City recevable, peu important qu'elle ait été exercée au-delà d'un an à compter de la date à laquelle la débitrice avait eu connaissance du titre.

Dans les deux arrêts, la Cour de cassation rappelle son attachement à la recherche d'une convergence jurisprudentielle entre les deux ordres de juridiction lorsqu'il est statué sur des questions en partage.

Cette recherche de convergence des solutions entre les deux ordres juridictionnels a ainsi, par exemple, conduit récemment l'assemblée plénière à prendre en considération la jurisprudence du Conseil d'État pour opérer un revirement de jurisprudence et juger que la rente versée à la victime d'un accident du travail ne répare pas le déficit fonctionnel permanent⁶.

[publicité extérieure II\].](#)

⁶ [Ass. plén., 20 janvier 2023, pourvoi n° 20-23.673, publié au Bulletin et au Rapport annuel.](#)

Mais elle peut ne pas aboutir en présence de principes et règles juridiques différents applicables respectivement dans les deux ordres juridictionnels.

Dans les deux affaires dont elle était saisie, l'assemblée plénière a considéré que les différences existant en cette matière entre les ordres juridictionnels justifiaient le maintien de la jurisprudence de la Cour de cassation et qu'il n'y avait pas lieu d'enserrer le recours dans un délai raisonnable comme l'avait fait le Conseil d'État.

La Cour de cassation a rappelé que les situations dont elle connaît se distinguent de celles portées devant le juge administratif.

Ainsi, les juridictions judiciaires n'exercent pas de contrôle de légalité par la voie du recours pour excès de pouvoir, de sorte que, contrairement aux juridictions administratives, elles ne sont pas confrontées à la situation où une décision administrative pourrait être contestée indéfiniment.

Tout recours contre un titre exécutoire intervient nécessairement dans le délai de prescription de l'action en recouvrement dont dispose la collectivité territoriale, soit, par application de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes.

Par ailleurs, l'assemblée plénière a considéré que l'introduction du délai raisonnable en matière de titre exécutoire émis par une collectivité territoriale aurait pu avoir pour conséquence une extension de cette règle à tous les délais de recours.

Il existait en conséquence un risque de remise en cause du principe général qui a été posé au regard de l'article 680 du code de procédure civile et est appliqué en toute matière.

Ainsi, par exemple, la règle du délai raisonnable avait déjà été invoquée devant la Cour de cassation en matière de sécurité sociale⁷.

⁷ [2^e Civ., 21 octobre 2021, pourvoi n° 20-16.170](#) ; [2^e Civ., 15 mars 2018, pourvoi n° 16-19.043, Bull. 2018, II, n° 57](#).

Or, la notification des voies et délais de recours participe à l'effectivité du droit d'accès à un tribunal, en fournissant au justiciable les informations nécessaires à la saisine du juge.

Lorsque les voies et délais de recours ne lui ont pas été notifiées antérieurement, le débiteur peut contester le titre exécutoire, notamment, à l'occasion de la mise en œuvre d'une voie d'exécution à son égard, ce qui préserve son droit d'accès au juge.

Cette contestation intervenant nécessairement dans le délai de quatre ans laissé à la collectivité territoriale pour procéder au recouvrement de sa créance, cette dernière ne pourra pas être remise en cause indéfiniment, ce qui assure la sécurité juridique.

L'assemblée plénière a ainsi estimé que le maintien de sa jurisprudence permettait « un juste équilibre entre le droit du créancier public de recouvrer les sommes qui lui sont dues et le droit du débiteur d'accéder au juge [pour faire trancher sa contestation] ».

La seconde affaire posait une autre question relative aux mentions qui doivent être portées sur le titre exécutoire et son ampliation.

L'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que « le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ».

Cette obligation, qui participe de la « transparence administrative »⁸, a été imposée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et figure aujourd'hui aux articles L. 111-2 et L. 212-1, alinéa 1, du code des relations entre le public et l'administration.

Clarifiant la jurisprudence antérieure, l'assemblée plénière a jugé que cette formalité revêt un caractère substantiel, dont l'inobservation est sanctionnée par la nullité.

⁸ Cette notion figure dans le titre du chapitre II du titre premier de la loi du 12 avril 2000.

Elle a toutefois admis que cette sanction n'est pas encourue lorsque les informations ont été portées à la connaissance du débiteur par d'autres documents, l'objectif de transparence administrative étant alors rempli.

La Cour de cassation écarte ainsi l'application des dispositions du code de procédure civile relatives au régime des nullités des actes de procédure, ce qui se conçoit dès lors que le titre exécutoire et son ampliation ne constituent pas de tels actes.

La solution opère une convergence avec la jurisprudence du Conseil d'État qui est fixée dans le même sens⁹.

⁹ [CE, 3 mars 2017, n° 398121, mentionné aux tables du *Recueil Lebon*](#) ; [CE, 25 mai 2018, n° 405063, mentionné aux tables du *Recueil Lebon*](#).