



# Qu'est ce que le recours gracieux?

publié le **29/07/2016**, vu **6265 fois**, Auteur : [Cabinet GC](#)

**Le recours gracieux est un recours administratif qui s'effectue auprès de l'autorité administrative qui a pris l'acte contesté (décision administrative, acte réglementaire). Il se distingue donc du recours hiérarchique qui s'exerce auprès de l'autorité hiérarchique de l'autorité qui a pris la décision.**

## TEXTES DE RÉFÉRENCE

Code de la Route : Articles L223-1 et suivants

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal Code de justice administrative : Articles L 732-1, R. 412-1 et R421-1 du Code de Justice administrative.

décret en Conseil d'Etat n° 2001-492 du 06/06/2001 publié au JO du 10/06/2001 pris pour l'application du chapitre II du titre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives.

## MOTS-CLÉS

Annulation de permis pour solde de points nul, recommandé, voies et délais de recours, notification, plein contentieux

## Présentation

Le **recours gracieux** est un recours administratif qui s'effectue auprès de l'autorité administrative qui a pris l'acte contesté (décision administrative, **acte réglementaire**). Il se distingue donc du recours hiérarchique qui s'exerce auprès de l'autorité hiérarchique de l'autorité qui a pris la décision.

## Article lié: EFFECTUER UNE REQUÊTE EN ANNULATION

Lorsqu'un automobiliste se voit retirer son permis de conduire pour solde de points nul, celui-ci dispose d'une option : - il peut dans un premier cas, décider de ne pas tenter de procédure administrative et d'attendre l'écoulement d'un délai de 6 mois à compter de la remise de son

permis de conduire en préfecture pour repasser un permis de conduire probatoire.

[\(...\) suite de l'article](#)

## Textes de référence

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

### • ? Article 19

« Toute demande adressée à une **autorité administrative** fait l'objet d'un accusé de réception délivré dans des conditions définies par décret en **Conseil d'Etat**. Ce décret détermine les cas dans lesquels il n'est pas accusé réception des demandes en raison de la brièveté du délai imparti à l'autorité pour répondre, ou lorsque la demande n'appelle pas d'autre réponse que le service d'une prestation ou la délivrance d'un document prévus par les lois et les règlements.

L'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

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 prévues par le décret mentionné au premier alinéa.

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.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux demandes dont l'accusé de réception est régi par des dispositions spéciales. »

### • ? Article 20

« Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé. Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la **date de réception** de la demande par l'autorité initialement saisie.

Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente. Dans tous les cas, l'**accusé de réception** est délivré par l'autorité compétente. »

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

### • ? Article 8

« Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'Etat, d'une **collectivité territoriale**, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée. »

## Code de Justice administrative.

### • ? Article R421-1

« Sauf en matière de travaux publics, la **juridiction** ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

La publication, sous forme électronique, au Journal officiel de la République française fait courir le délai du recours ouvert aux tiers contre les décisions individuelles : 1° Relatives au recrutement et à la situation des fonctionnaires et agents publics, des magistrats ou des militaires ; 2° Concernant la désignation, soit par voie d'élection, soit par nomination, des membres des organismes consultatifs mentionnés à l'article 12 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; 3° Prises par le ministre chargé de l'économie dans le domaine de la concurrence ; 4° Emanant d'autorités administratives indépendantes ou d'autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale. »

### • ? Article R421-2

Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, le silence gardé pendant plus de deux mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite, d'un **délai** de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période mentionnée au premier alinéa. Néanmoins, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du pourvoi.

La date du dépôt de la réclamation à l'administration, constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête.

### • ? Article R421-3

Toutefois, l'intéressé n'est forcloé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet : 1° En matière de plein **contentieux** ; 2° Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, si la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux ; 3° Dans le cas où la réclamation tend à obtenir l'exécution d'une décision de la juridiction administrative.

## Code de la Route

### • ? Article L223-1

« Le permis de conduire est affecté d'un nombre de points. Celui-ci est réduit de plein droit si le titulaire du permis a commis une infraction pour laquelle cette réduction est prévue. A la date d'obtention du **permis de conduire**, celui-ci est affecté de la moitié du nombre maximal de points. Il est fixé un délai probatoire de trois ans. Au terme de chaque année de ce délai probatoire, le permis est majoré d'un sixième du nombre maximal de points si aucune infraction ayant donné lieu à un retrait de points n'a été commise depuis le début de la période probatoire. Lorsque le titulaire du permis de conduire a suivi un apprentissage anticipé de la conduite, ce délai probatoire est réduit à deux ans et cette majoration est portée au quart du nombre maximal de points.

Lorsque le nombre de points est nul, le permis perd sa validité. La réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie par le paiement d'une **amende forfaitaire** ou l'émission du titre exécutoire de l'amende forfaitaire majorée, l'exécution d'une composition pénale ou par une condamnation définitive »

- ? **Article L223-3**

« Lorsque l'intéressé est avisé qu'une des infractions entraînant retrait de points a été relevée à son encontre, il est informé des dispositions de l'article L. 223-2, de l'existence d'un traitement automatisé de ces points et de la possibilité pour lui d'exercer le droit d'accès conformément aux articles L. 225-1 à L. 225-9.

Lorsqu'il est fait application de la procédure de l'amende forfaitaire ou de la procédure de composition pénale, l'auteur de l'infraction est informé que le paiement de l'amende ou l'exécution de la composition pénale entraîne le retrait du nombre de points correspondant à l'infraction reprochée, dont la qualification est dûment portée à sa connaissance ; il est également informé de l'existence d'un traitement automatisé de ces points et de la possibilité pour lui d'exercer le droit d'accès. Le retrait de points est porté à la connaissance de l'intéressé par **lettre simple** quand il est effectif. »

- ? **Article L223-5**

« I.-En cas de retrait de la totalité des points, l'intéressé reçoit de l'autorité administrative l'injonction de remettre son permis de conduire au préfet de son département de résidence et perd le droit de conduire un véhicule.

II.-Il ne peut obtenir un nouveau permis de conduire avant l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de remise de son permis au préfet et sous réserve d'être reconnu apte après un **examen** ou une analyse médical, clinique, biologique et psychotechnique effectué à ses frais. Ce délai est porté à un an lorsqu'un nouveau retrait de la totalité des points intervient dans un délai de cinq ans suivant le précédent.

III.-Le fait de refuser de se soumettre à l'injonction prévue au premier alinéa du présent article est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende.

IV.-Toute personne coupable de ce délit encourt également les peines complémentaires suivantes :

1° La suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ;

2° La peine de travail d'intérêt général selon des modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code et à l'article 20-5 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

3° La peine de jours-amende dans les conditions fixées aux articles 131-5 et 131-25 du code pénal.

4° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de cinq ans au plus ;

5° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la **sécurité routière** ;

6° La confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'**infraction**, s'il en est le propriétaire.

V.-Le fait pour toute personne de conduire un véhicule à moteur pour la conduite duquel le permis est nécessaire, malgré l'injonction qui lui a été faite de remettre son permis de conduire conformément au I, est puni des peines prévues aux III et IV. »

- **? Article R223-1**

« I. - Le permis de conduire est affecté d'un nombre maximal de douze points.

II. - A la date d'obtention du permis de conduire, celui-ci est affecté d'un nombre initial de six points. Au terme de chaque année du délai probatoire défini à l'article L. 223-1, si aucune infraction ayant donné lieu à retrait de points n'a été commise depuis le début de la période probatoire, ce permis de conduire est majoré de deux points. Cette majoration est portée à trois points si le titulaire du permis a suivi un apprentissage anticipé de la conduite.

III. - Pendant le délai probatoire, le permis de conduire ne peut être affecté d'un nombre de points supérieur à six. Ce nombre est augmenté de la majoration résultant de l'application du II du présent article.

IV. - A l'issue de ce délai probatoire, si aucune infraction ayant donné lieu à **retrait de points** n'a été commise, le permis de conduire est affecté du nombre maximal de douze points. En cas de commission d'infraction ayant donné lieu à retrait de points au cours du délai probatoire, l'affectation du nombre maximal de points intervient dans les conditions définies à l'article L. 223-6.

V. - Le délai probatoire de trois ans court à compter de la date d'obtention du permis de conduire, quelle qu'en soit la catégorie. Ce délai est réduit à deux ans ou, s'il n'est pas achevé alors que la durée de deux ans est dépassée, prend fin lors de l'obtention de la catégorie B du **permis de conduire** dans le cadre de l'apprentissage anticipé de la conduite. »

- **?Article R223-2**

« Dans le cas où plusieurs infractions entraînant retrait de points sont commises simultanément, les retraits de points se cumulent dans la limite de huit points. »

- **?Article R223-3**

« I.-Lors de la constatation d'une infraction entraînant retrait de points, l'auteur de celle-ci est informé qu'il encourt un retrait de points si la réalité de l'infraction est établie dans les conditions définies à l'article L. 223-1.

II.-Il est informé également de l'existence d'un traitement automatisé des retraits et reconstitutions de points et de la possibilité pour lui d'accéder aux informations le concernant. Ces mentions figurent sur le document qui lui est remis ou adressé par le service verbalisateur. Le **droit d'accès aux informations** ci-dessus mentionnées s'exerce dans les conditions fixées par les articles L. 225-1 à L. 225-9.

III.-Lorsque le ministre de l'intérieur constate que la réalité d'une infraction entraînant retrait de points est établie dans les conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article L. 223-1, il réduit en conséquence le nombre de points affecté au permis de conduire de l'auteur de cette infraction. Si le retrait de points lié à cette infraction n'aboutit pas à un nombre nul de points affectés au permis de conduire de l'auteur de l'infraction, celui-ci est informé par le ministre de l'intérieur par lettre simple du nombre de points retirés. Le ministre de l'intérieur constate et notifie à l'intéressé, dans les mêmes conditions, les reconstitutions de points obtenues en application des alinéas 1, 2 et 4 de l'article L. 223-6. Si le retrait de points aboutit à un nombre nul de points affectés au permis de conduire, l'auteur de l'infraction est informé par le ministre de l'intérieur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception du nombre de points retirés. Cette lettre récapitule les précédents retraits ayant concouru au solde nul, prononce l'invalidation du permis de conduire et enjoint à l'intéressé de restituer celui-ci au préfet du département ou de la collectivité d'outre-mer de son lieu de résidence dans un délai de dix jours francs à compter de sa réception. »

Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

- ? Article 1

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- infligent une **sanction** ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

- ? **Article 3**

*La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.*

## Définition

- ? **Eléments fondamentaux**

Le recours gracieux est un élément essentiel du contrôle de l'action administrative. L'essence même de ce dernier est de permettre à l'autorité qui a pris une décision administrative de pouvoir la réformer, l'abroger, la modifier ou la maintenir. Le système du recours gracieux permet à l'administration de réparer une erreur commise ou de maintenir une décision. Ainsi, l'exercice d'un tel recours peut permettre d'éviter un recours devant les juridictions administratives. Selon les propres termes du Conseil d'Etat « l'exercice d'un recours administratif préalable ... a pour but de permettre à l'autorité administrative, dans la limite de ses compétences, de remédier aux illégalités dont pourrait être entachée la décision initiale, sans attendre l'intervention du juge » S'agissant de la forme, le recours administratif doit être effectué auprès de l'autorité administrative qui a pris la décision contestée, à savoir, pour le contentieux du permis à points, le Ministre de l'intérieur DLPAJ-SD/CSR, Service du **Fichier National des permis de conduire**. Sur le plan procédural, le recours gracieux ne doit pas prendre la forme d'une demande d'indulgence. Il s'agit en effet, de critiquer la décision 48 SI en la déclarant illégale tout en demandant expressément son annulation. Il s'agit de demander la modification ou l'abrogation de la décision contestée. Une simple demande de renseignements, d'avis, de bienveillance ou d'indulgence ne sera pas considéré par le juge ni même par l'autorité administrative comme un véritable recours gracieux et de ce fait n'emportera pas les conséquences juridiques de l'exercice d'un vrai **recours gracieux**. Le recours administratif peut être une condition essentielle concernant la recevabilité d'un éventuel recours contentieux contre la décision 48 SI.

- ? **Effets**

Comme la majorité des **recours administratifs**, ce recours FNPC n'a pas d'effet suspensif. Le recours gracieux a pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux. Un nouveau délai ne s'ouvrira qu'à compter d'une décision expresse de rejet.

- ? **L'absence de réception de la décision 48 SI par l'automobiliste**

Si l'automobiliste n'a jamais reçu notification de la décision 48 SI car cette dernière n'a pas été envoyée à la bonne adresse et qu'il engage une requête en annulation devant le Tribunal administratif, il devra effectuer au préalable un recours gracieux dans lequel il sollicitera la communication de la décision 48 SI.

En effet, la production de la décision attaquée est obligatoire en application de l'article R 412-1 du Code de justice administrative. A défaut de notification de cette dernière, le conducteur devra joindre le recours gracieux à la requête en annulation afin d'apporter la preuve des diligences qu'il a accomplies pour en obtenir la **communication**. Enfin, à la suite du rapport du Conseil d'Etat et des propositions du député WARSMAN, il y a fort à penser que le recours FNPC devienne un recours administratif préalable obligatoire. Par conséquent, s'ajoutera aux conditions classiques de recevabilité d'un recours contentieux la nécessité d'exercer au préalable un recours auprès du FNPC et de joindre ce dernier à la **requête en annulation**.

## Décisions jurisprudentielles

Le conseil d'Etat juge que « sauf le cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont organisé des procédures particulières, toute **décision administrative** peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours dudit délai ».

Le contentieux du permis à points en matière de contestation de retrait de point infligé par l'administration entre dans les cas des recours de plein contentieux. Cette qualification de plein contentieux est une solution logique de par le fait que lorsque le **juge administratif** est « Saisi de conclusions dirigées contre la décision du ministre de l'intérieur procédant à un retrait de points, le juge peut soit les rejeter, soit prononcer l'annulation demandée, soit réformer la décision en réduisant le nombre de points retirés. ». En effet, cette possibilité de réformation est l'empreinte traditionnelle de l'office du juge de plein contentieux.

## Aspects pratiques

Le recours gracieux présente plusieurs avantages sur le plan pratique. • Le recours gracieux auprès du Ministère de l'intérieur permet de prolonger le délai de recours contentieux. Depuis l'avis du conseil d'Etat du 9 juillet 2010, le **juge du contentieux du permis à points** statue comme juge de plein contentieux. Un recours gracieux permet ainsi de prolonger les voies et délais de recours de manière infinie en cas d'absence de décision expresse de rejet de l'autorité qui prend la décision contestée.

En effet, en vertu de l'article R 421-2 du CJA, le requérant dispose d'un délai de 2 mois à compter de la décision implicite de rejet pour la contester devant les juridictions administratives. Cependant, en matière de plein contentieux, ce sont les dispositions de l'article R 421-3 du CJA qui trouvent à s'appliquer.

Le conducteur n'est forclos qu'à l'issue d'un délai de deux mois suivant la décision expresse de rejet du recours. Le délai ne recommencera à courir qu'à compter d'une notification expresse de rejet. Or, les délais de réponse du service du fichier national des permis de conduire sont souvent de plusieurs mois.

Il n'est pas inutile de rappeler que le contentieux administratif de pleine juridiction implique généralement l'obligation d'exercer un recours administratif obligatoire (RAPO) avant de saisir le juge.

En 2008, le rapport du député Jean Luc WARSMANN se basant sur l'étude du rapport du conseil d'Etat de 2008 sur les RAPO préconise l'instauration d'un RAPO en matière du contentieux du permis à points. Selon le Conseil d'État en matière du contentieux du permis à points: – les recours contentieux donnent lieu à un nombre très élevé de décisions favorables au requérant, dans la mesure où l'administration ne peut pas apporter la preuve que le requérant a bien reçu les informations prévues au Code de la route ; – le **recours administratif** préalable obligatoire « permettrait à l'usager de voir sa situation réexaminée dans un délai relativement bref et dans un cadre non contentieux, il permettrait également à l'administration d'épuiser en amont une partie du contentieux éventuel... En outre, dès lors qu'il s'agit d'une simple constatation, les décisions défavorables de l'administration prises après un réexamen effectif, feraient certainement l'objet d'un taux d'annulation très faible devant le juge, ce qui serait de nature à prévenir une

augmentation du contentieux ».

Chiffre clés : - depuis 2005, les recours gracieux à l'encontre des **retraits de points** comme des invalidations sont de plus en plus nombreux, de 22 095 en 2005 à 34 681 en 2007. - 30 % des recours contentieux en 2007 ont préalablement ou parallèlement fait l'objet d'un recours gracieux

---

1.Cf. Point jurisprudentiel n°1

2.Cf point jurisprudentiel n°2

3.Cf. Fiche n°20

4.Cf. aspects pratiques

5.CE, Sect., 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, n° 60408, rec. p. 399

6. Conseil d'Etat Avis n° 336556 du 9 juillet 2010

7. Cf point jurisprudentiel n°3

8. « l'intéressé n'est forclos qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet :1° En matière de plein contentieux ; »

9. SOURCE / [http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document//rapo\\_dossier\\_de\\_presse.pdf](http://www.conseil-etat.fr/cde/media/document//rapo_dossier_de_presse.pdf)

Question liée: RECOURS GRACIEUX ET HIERARCHIQUE?

Bonjour Maître, Mon mari a fait une demande d'échange de permis étranger (sénégalais) dans les délais impartis et avec toutes les pièces requises, dont le certificat d'authenticité. La Préfecture des Bouches du Rhône a diligenté une enquête par la PAF de Marseille qui a conclu à la validité du permis de mon époux et nous devons recevoir le permis dans les 3 semaines.[\(...\) lire la suite](#)

[? POSER UNE QUESTION](#)

**NOUS INTERVENONS DANS TOUTE LA FRANCE** [Notre cabinet à Paris](#):42 Rue de Lübeck, 75116 Paris 01 47 04 25 40 // [Notre cabinet au Havre](#)  
: 1, rue Joseph Morlent 76600 Le Havre - 02 35 45 31 06