



HAL
open science

La jurisprudence particulière des “ circonstances particulières ”

Eve Dubus

► **To cite this version:**

Eve Dubus. La jurisprudence particulière des “ circonstances particulières ”. *Actualité juridique Droit administratif*, 2023, pp.1100. hal-04577331

HAL Id: hal-04577331

<https://hal.science/hal-04577331v1>

Submitted on 22 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La jurisprudence particulière des « circonstances particulières » au sens de la décision *Czabaj*

La jurisprudence *Czabaj* est bien connue : en 2016, la Haute juridiction administrative a, « dans la recherche du bon équilibre entre légalité et sécurité juridique, (...) [ajouté] un poids de taille sur le plateau de la sécurité juridique »¹ en limitant à une durée raisonnable d'en principe un an le délai dans lequel les administrés peuvent contester les actes administratifs individuels qui leur ont été irrégulièrement notifiés. Rappelons qu'aux termes de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative, l'administration est tenue de mentionner les voies et délais de recours dans la notification de la décision, faute de quoi le délai de recours contentieux de deux mois prévu par l'article R. 421-1 du même code devient inopposable à l'administré qui souhaite la contester. Cette obligation de l'administration repose sur l'idée que « que les administrés n'ont pas tous la chance d'être initiés aux charmes du droit du procès administratif »² et que, dans la mesure où le délai de recours contentieux de deux mois est extrêmement bref, ceux-ci doivent disposer de toutes les informations nécessaires pour introduire une requête en temps voulu s'ils le jugent opportun.

La décision *Czabaj* rompt avec cette approche libérale et accorde un délai limité à l'administré pour apprécier l'opportunité du recours et s'informer de la démarche contentieuse à entreprendre. Suivant la logique du mécanisme de l'abus de droit³, il s'agissait *a priori* de ne sanctionner que les recours « excessivement tardifs (...) [mettant] en péril la stabilité des situations juridiques »⁴ et manifestant un usage déraisonnable du droit au recours.

Le bilan de plus de six années d'application de la jurisprudence *Czabaj* conduit toutefois à confirmer que le juge administratif a, de façon purement prétorienne, anéanti le principe de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative, lequel permettait de laisser « l'administration endosser totalement la responsabilité de ses propres manquements »⁵ à

¹ L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, G. ODINET, « Délai de recours : point trop n'en faut », chron. sous CE, Ass., 13 juillet 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, *AJDA* 2016, p. 1629.

² F. POULET, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *AJDA* 2019, p. 1088

³ *Ibid.*

⁴ CE, Ass., 13 juillet 2016, *M. Czabaj*, n° 387763.

⁵ F. POULET, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *op. cit.*

l'obligation d'information des administrés et « *d'assumer seule le risque contentieux* »⁶ lié à la possible contestation éternelle de ses décisions.

Sans revenir sur les fondements discutables d'une telle solution jurisprudentielle dégagée par le juge administratif, ni sur la regrettable « *czabajisation* »⁷ du contentieux administratif qui en a résulté⁸, il s'agit ici de mettre en lumière la rigueur de la jurisprudence *Czabaj* à travers le prisme peu étudié des « circonstances particulières ». Cette notion devait constituer le ressort permettant de contourner la rigidité du nouveau « *délai de secours* »⁹ fixé par le Conseil d'Etat. En effet, la durée raisonnable au terme de laquelle le requérant doit avoir introduit sa requête est en principe fixée à un an, « *sauf circonstances particulières* »¹⁰ dont il se prévaudrait.

Cette notion « *n'a pas été explicitée par le Conseil d'Etat* »¹¹ et paraissait « *suffisamment malléable pour que le juge du fond, s'il est enclin à la mansuétude, puisse y faire entrer une infinité de cas* »¹². Il résulte néanmoins de la lecture des décisions juridictionnelles que les circonstances invoquées par les requérants « *sont rarement reconnues comme particulières* »¹³. D'une part, de manière générale, le contentieux *Czabaj* relatif aux circonstances particulières s'avère assez maigre. Le juge administratif indique souvent que les requérants ne se prévalent d'aucune circonstance particulière¹⁴ de nature à admettre la recevabilité du recours au-delà du délai raisonnable d'un an ou ne fait aucune référence à une telle argumentation des parties¹⁵. Sur plus d'une centaine d'arrêts appliquant le considérant de

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ F. JULIEN-LAFFERIERE, « Le juge n'est pas le législateur », *AJDA* 2016, p. 1769 ; M.-C. ROUAULT, « Le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'un recours juridictionnel soit formé au-delà d'un délai raisonnable », note sous CE, Ass., 13 juillet 2016, n° 387763, *AJCT* 2016, p. 572 ; O. MAMOUDY, « *Czabaj* : une tardiveté pas comme les autres ! », *AJDA* 2020, p. 649 ; V. HAÏM, « Délai raisonnable ou déni de justice ? », *AJDA* 2021, p. 2143.

⁹ B. SEILLER, « Délai de secours en l'absence de délai de recours », *Gazette du Palais*, 11 octobre 2016, p. 24.

¹⁰ CE, Ass., 13 juillet 2016, *M. Czabaj*, n° 387763.

¹¹ F. DORÉ, « Circonstances particulières au sens de la jurisprudence *Czabaj* », chron. sous CAA Paris, 19 février 2019, *Mme B.*, n° 17PA01708, *AJDA* 2019, p. 1497.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ CAA Douai, 6 janvier 2022, *M. B.*, n° 21DA00296 ; CE, 18 décembre 2020, *Mme D. C.*, n° 440336 ; CE, 27 novembre 2020, *M. B. A.*, n° 433651 ; CE, 16 décembre 2019, *Mme A. B.*, n° 429387 ; CE, 29 novembre 2019, *M. A. B.*, n° 411145 ; CE, 27 février 2019, *M. A. B.*, n° 418950 ; CE, 6 avril 2018, *Ministre de l'action et des comptes publics*, n° 414242 ; CAA Douai, 18 janvier 2018, *Commune d'Amiens*, n° 16DA00006 ; CAA Versailles, 18 octobre 2016, *M. B. A.* n° 15VE00148.

¹⁵ Par exemple, CE, 27 novembre 2020, *Mme A.*, n° 422751 ; CE, 25 septembre 2020, *Société La Chaumière*, n° 430945 ; CE, 18 mars 2020, *M. B. A.*, n° 425400.

principe de la décision *Czabaj*, seule une quinzaine témoigne d'un tel débat. L'absence d'invocation de circonstances particulières par les requérants relève même d'une pratique courante puisqu'elle a précisément justifié que les présidents de tribunaux et de cours puissent rejeter une requête par ordonnance lorsqu' « *il ressort des pièces du dossier qu'il s'est écoulé plus d'un an depuis la date à laquelle la décision (...) a été notifiée [au requérant] ou la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance et qu'[il] ne se prévaut d'emblée d'aucune circonstance particulière* »¹⁶. D'autre part, lorsque de telles circonstances sont invoquées par les requérants, le juge administratif manifeste une certaine réticence à les qualifier de « particulières », de telle sorte que le délai raisonnable n'est presque jamais supérieur à un an.

En réalité, il ne faut pas s'y tromper, le débat sur les circonstances particulières dont se prévaut un requérant n'a pas pour objet de déterminer, au cas par cas, la durée raisonnable dans laquelle, dans les circonstances de l'espèce, celui-ci aurait dû saisir le juge. Le caractère raisonnable du délai de secours n'apparaît pas comme un standard modulable dont la durée est propre à chaque litige. Le juge avait, en 2016, déjà tranché : la durée raisonnable du délai s'élève à un an pour tous les requérants à compter de leur connaissance du fond de la décision ; elle n'est pas extensible.

En dépit d'une certaine confusion de la jurisprudence administrative à ce sujet, les circonstances particulières exercent plutôt une influence sur deux autres aspects. Tout d'abord, elles jouent un rôle au stade du déclenchement du délai raisonnable de recours. Le requérant peut notamment invoquer certains éléments tendant à démontrer que, malgré une notification de la décision administrative, celui-ci n'en a pas eu parfaitement connaissance **(I)**. Les circonstances particulières exercent également une influence durant l'écoulement du délai raisonnable. Le juge administratif admet ainsi que des éléments démontrant qu'au cours de l'année suivant la date manifestant la connaissance acquise de l'acte litigieux, le requérant a été empêché d'apprécier l'opportunité du recours, de s'informer sur les modalités de saisine de la juridiction administrative ou de saisir effectivement le juge, justifient l'introduction d'un recours au-delà d'un an **(II)**. Dans les deux cas, la durée s'écoulant entre l'émission de l'acte et le dépôt de la requête est, en apparence, supérieure à un an. Toutefois, dans le premier, la durée demeure d'une année une fois le délai déclenché ; dans le second, le requérant est parvenu à se prévaloir

¹⁶ M. LE CORRE, concl. sur CE, 10 février 2020, *M. M.*, n° 429343, *AJDA* 2020, p. 679.

d'éléments conduisant à l'inopposabilité du délai d'un an, et non à son prolongement, le juge administratif renouant ici maladroitement avec la logique de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative. En définitive, la jurisprudence des circonstances particulières confirme que le juge administratif a créé, dans la décision *Czabaj*, un délai d'origine jurisprudentielle aussi rigide que s'il était issu d'une disposition textuelle.

I. Des circonstances particulières de nature à retarder le déclenchement du délai raisonnable

Alors que la finalité des circonstances particulières réside en principe dans la détermination d'une nouvelle durée raisonnable de recours, le juge administratif reconnaît que les requérants puissent se prévaloir de circonstances particulières relatives à leur connaissance du fond de la décision **(A)**. Les circonstances ainsi qualifiées de particulières ont alors pour effet de décaler le point de départ du délai raisonnable. Toutefois, la mise en œuvre de cette solution jurisprudentielle suscite certaines difficultés et interrogations **(B)**.

A. Des circonstances relatives à la connaissance de la décision administrative reconnues comme particulières

De manière générale, lorsque le cadre juridique de la décision *Czabaj* s'applique, le débat contentieux se noue davantage autour du déclenchement du délai raisonnable et, notamment, de la détermination de la date à laquelle il est établi que l'administré a eu connaissance du fond de la décision litigieuse. Or, tandis que les circonstances particulières visées par la décision *Czabaj* exercent en principe une influence sur la durée du délai raisonnable, les rares fois où le juge a retenu une telle qualification sont les cas dans lesquels les circonstances invoquées par les requérants sont relatives à la connaissance de la décision administrative litigieuse et donc au déclenchement du délai. Le déclenchement tardif du délai raisonnable suggère qu'il est supérieur à un an. Sa durée n'est néanmoins pas plus longue une fois qu'il commence à courir.

Cette idée ressort nettement des décisions adoptées par le juge administratif en matière de décrets de libération des liens d'allégeance à l'égard de la France. Pour des

raisons liées aux « spécificités de ce contentieux »¹⁷, le rapporteur public Guillaume Odinet, suivi sur ce point par le Conseil d'Etat, proposait d'élever la durée du délai raisonnable à trois ans, celui-ci courant « à compter de la date de publication du décret ou si elle est plus tardive de la date de la majorité de l'intéressé »¹⁸. Dans la mesure où « il n'est pas exagéré de considérer que chacun connaît sa nationalité et sait qu'il en a éventuellement perdu une autre »¹⁹, il s'agissait, au stade de la détermination de la durée du délai, de tenir toutefois compte « de la possible séparation des parents à l'âge de la majorité, de la période de service militaire qui peut s'ouvrir à cet âge et des démarches susceptibles d'être nécessaires pour passer de la connaissance à la détention du décret »²⁰ pour apprécier le caractère raisonnable de la saisine du juge administratif. Le délai est ainsi fixé à une durée supérieure à un an mais tend à s'appliquer objectivement à tout le contentieux de la perte de nationalité, sans que des circonstances propres aux requérants soient prises en considération.

En revanche, le rapporteur public réserve le cas de circonstances particulières qui ne conduisent pas à rallonger la durée du délai raisonnable mais qui sont afférentes à la connaissance du décret et donc au déclenchement du délai. Guillaume Odinet insiste en effet sur le fait que « celui qui a sollicité (avec l'autorisation de ses parents ou de façon autonome) un décret de libération des liens d'allégeance est réputé, sauf circonstances particulières dont il se prévaudrait, avoir connaissance de ce décret dès sa publication au Journal officiel, date à laquelle il prend effet ; et que celui au nom duquel le décret a été demandé par l'un de ses parents ou les deux est réputé en avoir connaissance, sauf circonstances particulières, à la date à laquelle il devient majeur et ne peut ainsi plus ignorer sa nationalité et doit normalement être regardé comme ayant connaissance des démarches entreprises par ses parents en vue de perdre la nationalité française. Nous réservons ici des circonstances particulières en pensant notamment à l'hypothèse dans laquelle l'intéressé a continué à bénéficier de la possession d'état de Français, matérialisée notamment par la délivrance de pièces d'identité, passeport, carte d'électeur, etc., mais aussi à l'hypothèse dans laquelle l'enfant était séparé de ses parents, voire à celle dans laquelle la demande a été effectuée en son nom alors qu'il était très jeune »²¹. Bien que le Conseil d'Etat suggère, au sein de la décision, que les circonstances particulières sont de nature à exercer une influence sur l'appréciation de la durée du délai, il apparaît clairement

¹⁷ G. ODINET, concl. sur CE, 29 novembre 2019, n°s 429248, 496372 et 411145, *AJDA* 2020, p. 406.

¹⁸ CE, 29 novembre 2019, *Mme A. B.*, n° 426372.

¹⁹ G. ODINET, concl. sur CE, 29 novembre 2019, n°s 429248, 496372 et 411145, *op. cit.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

que ce n'est qu'à l'égard de son point de départ qu'elles ont vocation à jouer. Cette idée est confirmée par l'application de la règle de droit à l'espèce : en dépit de la publication au Journal Officiel du décret de libération des liens d'allégeance de la requérante à l'égard de la France en 1977, le juge considère que l'administration a persisté à délivrer, « à plusieurs reprises, des pièces d'identité françaises ainsi qu'un certificat de nationalité française »²² et à regarder la requérante « comme Française, en particulier dans ses relations avec les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales »²³. Dans la mesure où l'administration a entretenu une confusion sur l'existence du décret, ces circonstances ont été qualifiées de particulières et ont emporté la recevabilité du recours pour excès de pouvoir au-delà du délai de trois ans suivant sa publication. Prenant soin de souligner que la requérante a véritablement pris connaissance du décret litigieux par acte d'huissier délivré en 2017, le juge administratif a vraisemblablement retenu cette date comme point de départ du délai raisonnable de recours, conduisant à admettre la recevabilité des requêtes introduites en 2018 et 2019, soit avant l'expiration du délai de trois ans. Les circonstances particulières n'ont donc pas eu pour effet de déterminer un délai raisonnable de recours en l'espèce ; elles ont permis d'établir que la connaissance de la décision était confuse de telle sorte qu'il n'avait en réalité pas encore commencé à courir.

Cette finalité des circonstances particulières est corroborée par d'autres décisions du juge administratif. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Douai estime que « les perspectives sérieuses de résolution gracieuse du différend »²⁴ que laisse entrevoir l'administration à un administré constituent des « circonstances particulières de nature à influencer sur la durée du délai raisonnable »²⁵. Elle ajoute, en l'espèce, que « pour apprécier la durée du délai raisonnable de recours, il y a (...) lieu de tenir compte de ce qu'à l'issue de deux années et demie durant lesquelles l'établissement a entretenu une ambiguïté sur l'éventualité d'une mise en recouvrement du titre recettes en litige »²⁶. Les circonstances qualifiées de particulières par la Cour sont donc liées à la connaissance de la position définitive de l'administration. En outre, cette qualification ne suscite pas le calcul d'un nouveau délai raisonnable par le juge mais fait rétroactivement obstacle à son déclenchement. En l'espèce, la Cour constate en effet qu'un courrier adressé par l'administration a mis fin à la période d'incertitude. Excluant la recevabilité

²² CE, 29 novembre 2019, *Mme B.*, n° 426372.

²³ *Ibid.*

²⁴ CAA Douai, 19 juin 2018, *Groupe hospitalier public du Sud de l'Oise*, n° 16DA00402.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

de la requête introduite plus d'un an après la réception de ce courrier, la Cour administrative d'appel de Douai conclut qu'un nouveau délai de deux mois avait commencé à courir à compter de cette date. La Cour administrative d'appel de Paris a également jugé que, pour admettre la recevabilité de recours contre deux titres exécutoires et le rejet d'une demande de remboursement des sommes indument versées, la société requérante pouvait se prévaloir de circonstances particulières résidant dans le fait que « *plusieurs décharges lui avaient été accordées par le juge administratif ou l'administration pour tenir compte d'erreurs de fait ou de droit dans la prise en compte de sa situation entre 2014 et 2016* »²⁷ et qu'elle « *produisait en particulier un courrier du 9 novembre 2015 de la Ville de Paris reconnaissant le caractère partiellement infondé du titre n° 00213237 du 27 juin 2014 et annonçant un dégrèvement de 64 026,93 euros, courrier qui selon la société requérante, non démentie par la Ville de Paris dans son mémoire de première instance, n'avait pas été suivi d'effet* »²⁸. L'administration a donc entretenu, dans le cadre d'un dialogue avec l'administré, une certaine ambiguïté sur le maintien de son titre exécutoire. La connaissance ambiguë de la décision ne pouvait donc avoir eu pour effet de déclencher le délai raisonnable de recours contentieux à l'encontre des titres exécutoires. Le refus postérieur de l'administration d'accueillir la demande indemnitaires de la société requérante permet en revanche de faire courir un nouveau délai²⁹.

Les requérants sont donc recevables à exposer des circonstances particulières permettant de démontrer que, en dépit d'une notification relative au fond de la décision, leur connaissance de l'acte litigieux a été troublée. Dans ces conditions, le délai raisonnable de recours contentieux ne pouvait avoir commencé à courir. La jurisprudence des circonstances particulières ayant un effet sur le déclenchement du délai raisonnable suscite néanmoins plusieurs difficultés.

²⁷ CAA Paris, 31 juillet 2019, *Société Orientis Gourmet*, n° 18PA03097.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Voir, pour un autre exemple, CAA Paris, 19 février 2019, *Mme B.*, n° 17PA01708, *AJDA 2019*, p. 1794, chron. F. DORÉ.

B.- Des interrogations liées à la mise en œuvre de la qualification

La mise en œuvre de cette nouvelle conception des circonstances particulières mérite toutefois d'être clarifiée.

D'une part, le débat contentieux relatif à ces éléments est loin d'être systématique. Dans la mesure où le juge administratif n'a pas déclaré explicitement que les requérants pouvaient se prévaloir de circonstances particulières dans le but de décaler le point de départ du délai raisonnable, ceux-ci ne construisent pas d'argumentation à ce sujet. En dehors des décisions précitées dans lesquelles la qualification de circonstances particulières provoque le retardement du déclenchement du délai, rares sont les jugements et arrêts qui témoignent d'une défense des requérants en ce sens³⁰.

La faible invocation de telles circonstances par les requérants reflète certainement la propre confusion du juge administratif à l'égard de cette notion. Notamment, alors que le requérant se prévaut de circonstances particulières de nature à influencer, au sens large, sur le cours du délai raisonnable, les juridictions administratives ne vérifient pas d'office si ces éléments exercent une influence tant au niveau du déclenchement du délai qu'à celui de sa durée. Par exemple, alors qu'un requérant se prévalait de graves troubles psychiques, justifiant son placement sous le régime judiciaire de la curatelle renforcée dans l'année suivant l'émission des titres exécutoires qu'il souhaitait contester, puis sous le régime de la curatelle simple, la présidente de la Cour administrative d'appel de Douai n'a apprécié ces éléments qu'à la lumière de l'extension de la durée du délai raisonnable³¹. Pourtant, il pouvait paraître évident, en l'espèce, que ces circonstances étaient de nature à décaler le point de départ du délai raisonnable. En effet, le principe de la fixation d'un délai raisonnable de recours étant animé par l'idée que les décisions administratives ne peuvent être contestées indéfiniment à partir du moment où leur substance est connue par leurs destinataires, il convient de considérer que les troubles psychiques qui altèrent les facultés mentales d'un administré et sa capacité de raisonnement troublent nécessairement sa connaissance de la décision administrative notifiée et doivent reporter le point de départ du délai raisonnable. Dans le cas d'espèce, le requérant avait été placé,

³⁰ CAA NANCY, 9 juin 2022, *Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*, n° 20NC03592 : le requérant indiquait que, « en tout état de cause, n'ayant eu connaissance de l'illégalité des décisions arrêtant ses dotations qu'en 2017, elle n'a pas pu les contester auparavant ce qui constitue une circonstance particulière justifiant un délai supérieur à une année pour contester ».

³¹ CAA Douai, ord., 31 août 2022, M. X., n°s 22DA01218 et 22DA01219.

par jugement du 30 mars 2015, sous le régime judiciaire de la curatelle renforcée. Or cette mesure de protection juridique est adoptée au bénéfice de toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté, et qui nécessite d'être assistée ou contrôlée d'une manière continue dans les actes importants de la vie civile³². Cela signifie qu'au moment de l'émission des titres exécutoires, en 2014, le requérant souffrait déjà des troubles psychiques qui l'ont conduit à nécessiter l'assistance d'une tierce personne dans la gestion de ses affaires courantes et importantes. Le placement sous le régime de la curatelle renforcée révélait ainsi rétroactivement l'altération des facultés mentales du requérant lors de l'émission des titres exécutoires, de telle sorte qu'il ne pouvait accéder parfaitement à la connaissance de leur contenu lorsqu'ils lui ont été notifiés. La présidente de la Cour administrative d'appel de Douai aurait donc pu, si le juge s'était efforcé de clarifier sa grille d'analyse, apprécier d'office l'influence de ces circonstances particulières à l'égard du déclenchement du délai raisonnable et fixer le point de départ du délai raisonnable à une date postérieure à celle de l'émission des titres exécutoires.

D'autre part, des interrogations persistent quant au nouveau délai qui s'écoule une fois établi que le requérant a une connaissance limpide de la décision : conserve-t-il le bénéfice d'un délai raisonnable ou le délai de recours de deux mois lui devient-il à nouveau opposable ? Dans le cadre du contentieux de libération des liens d'allégeance avec la France, le juge administratif a conservé à la requérante le bénéfice du délai raisonnable de trois ans³³. En revanche, dans un arrêt précité de la Cour administrative d'appel de Douai relatif au recouvrement d'un titre recettes par l'administration, le juge a fixé un nouveau délai de deux mois à compter de la manifestation de la position définitive de l'administration³⁴. Les juges n'exposent pas, dans leurs décisions, les principes gouvernant la détermination de ces nouveaux délais. Il conviendrait cependant que cette appréciation dépende du fait de savoir si la manifestation de la décision définitive de l'administration est accompagnée, elle, de la mention des délais et voies de recours. La Cour administrative d'appel de Paris a radicalement tranché en ce sens dans un arrêt du 19 février 2019 : alors que la requérante avait engagé une procédure non contentieuse de

³² Art. 425 et 440 du Code civil.

³³ CE, 29 novembre 2019, *Mme B.*, n° 426372.

³⁴ CAA Douai, 19 juin 2018, *Groupe hospitalier public du Sud de l'Oise*, n° 16DA00402.

résolution du différend l'opposant au rectorat de Paris de nature à décaler le déclenchement du délai raisonnable, celui-ci a définitivement arrêté sa position sans mentionner les voies et délais de recours à l'administrée. La Cour administrative d'appel de Paris a jugé que « *dans les circonstances particulières de l'espèce, Mme B...n'était pas tardive lorsqu'elle a saisi le Tribunal administratif de Paris, le 5 avril 2017, moins d'un an après avoir su, de manière définitive, que le rectorat ne reviendrait pas sur sa décision* »³⁵ de refuser de lui délivrer un diplôme.

Il convient enfin de noter que la détermination du point de départ du délai raisonnable peut, dans certains cas, s'avérer très délicate. La possibilité d'invoquer des circonstances particulières liées à la connaissance limpide de la décision administrative suscite parfois un débat complexe. L'exemple des circonstances liées à la capacité juridique des requérants est topique à ce sujet. Dans les ordonnances de la présidente de la Cour administrative d'appel de Douai³⁶ dans lesquelles le requérant était placé sous le régime de la curatelle renforcée puis celui de la curatelle simple, plusieurs possibilités pouvaient ainsi être envisagées. La date du jugement de placement sous protection judiciaire aurait pu être retenue. Toutefois, elle n'aurait pas tenu compte du délai dont la tierce personne a besoin pour prendre connaissance de l'ensemble de la situation du protégé et informer parfaitement celui-ci de l'existence des décisions litigieuses. Le requérant avait par ailleurs effectué des versements avant l'introduction du recours contentieux en 2020. Le point de départ aurait pu être fixé à la date du premier paiement à la condition toutefois qu'il ait été fait par le curateur. En effet, si l'administré a procédé au paiement avant la date de placement sous curatelle, la logique de l'article 414-1 du Code civil selon laquelle « *pour faire un acte valable, il faut être sain d'esprit* » pourrait s'appliquer au déclenchement du délai raisonnable. Si le premier versement a été effectué par le curateur, il serait en revanche raisonnable de penser qu'il a informé l'administré de l'existence des titres exécutoires et du fait qu'il allait procéder au paiement. Toutefois, dans la mesure où le placement sous curatelle renforcée implique que la tierce personne gère le compte bancaire de la personne protégée et règle ses dépenses, le point de départ du délai raisonnable aurait également pu être arrêté à la date du jugement transformant la curatelle renforcée en curatelle simple. A compter de cette date, il est en effet établi que les facultés mentales du requérant lui permettent de régler lui-même ses dépenses et donc,

³⁵ CAA Paris, 19 février 2019, *Mme B.*, n° 17PA01708, *AJDA 2019*, p. 1794, chron. F. DORÉ.

³⁶ CAA Douai, ord., 31 août 2022, *M. X.*, n°s 22DA01218 et 22DA01219.

par définition, de prendre parfaitement connaissance de l'ensemble des dettes dont il est débiteur. La pluralité de ces hypothèses exprime la difficulté avec laquelle le juge administratif pourrait être conduit à déterminer le point de départ du délai raisonnable dans la mesure où il admet que des circonstances particulières liées à la connaissance de la décision sont invocables.

Une fois le délai déclenché, le juge administratif accepte également que les requérants se prévalent de circonstances particulières. Celles-ci, une fois qualifiées comme telles, provoquent l'inopposabilité du standard d'un an au requérant.

II. Des circonstances particulières de nature à déroger au délai raisonnable d'un an

A l'instar des circonstances particulières relatives à la connaissance de la décision, celles qui sont invoquées postérieurement au déclenchement du délai n'ont pas pour objet de fixer la durée raisonnable dans laquelle le requérant devait introduire un recours. Si elles sont qualifiées de particulières, les circonstances ont pour effet de déroger au standard d'un an **(A)**. L'effet dérogatoire est confirmé par l'appréciation très stricte que livre le juge administratif des éléments exposés par les requérants **(B)**.

A. Des conséquences limitées à l'inopposabilité de la durée d'un an

L'étude de la jurisprudence administrative permet de constater que l'invocation de circonstances particulières, une fois le délai déclenché, ne conduit pas le juge à déterminer une nouvelle durée raisonnable de recours.

En effet, et d'une part, il apparaît que la durée raisonnable d'un recours contre une décision irrégulièrement notifiée est fixée, *in abstracto*, à un an, sans qu'elle soit déterminée en fonction des circonstances de l'espèce. Le juge administratif rejette ainsi la logique de l'abus de droit selon laquelle « *l'appréciation du délai raisonnable (...) doit (...) être concrète : il ne s'agit pas de sanctionner un délai mais un usage excessif du droit au recours* »³⁷. Cela ressort notamment du fait que le juge sanctionne sévèrement le dépassement, même

³⁷ L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, G. ODINET, « Délai de recours : point trop n'en faut », *op. cit.*

insignifiant, de la durée d'un an par le requérant. Le Conseil d'Etat a par exemple jugé tardive la requête introduite par un agent contre le refus de son employeur de lui accorder une promotion un an et trois mois après que celui-ci en ait connaissance³⁸ ou celle déposée, pour contester le refus du recteur d'octroyer à un agent une indemnité de sujétion géographique, moins de deux mois après l'expiration d'une durée d'un an suivant la connaissance de la décision³⁹. Cela est également corroboré par le fait que les circonstances de nature à établir que le requérant a entrepris, de bonne foi, une démarche, certes mauvaise, pour contester un acte administratif, et qui l'ont conduit à introduire une requête dans un délai plus long, sont radicalement considérées comme inopérantes par le juge administratif. De telles circonstances seraient pourtant susceptible de prouver que le requérant n'abuse pas de son droit au recours et que, s'il saisit la juridiction administrative tardivement, « *c'est [surtout] parce qu'il ne [savait] pas qu'il [pouvait] agir ou qu'il [ignorait] comment agir* »⁴⁰. Toutefois, lorsque de tels éléments sont invoqués par les requérants, le juge exclut nettement la qualification de circonstances particulières. Ainsi, dans un arrêt du 17 juin 2021, le Conseil d'Etat a considéré que les différentes procédures entamées par la requérante pour contester la concession de sa pension, certes incorrectes, « *ne sont pas au nombre des circonstances particulières de nature à justifier le délai de plus de trois ans dans lequel l'intéressée a saisi le tribunal* »⁴¹. Le Conseil d'Etat a également annulé un arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles dans lequel elle avait admis qu'une société requérante, qui avait initialement contesté une lettre de relance au lieu de contester le titre exécutoire litigieux, faisait état de circonstances particulières de nature à garantir la recevabilité de son recours contre le titre exécutoire plus d'un an et neuf mois après son émission, en invoquant qu'elle n'avait « *pu connaître avant le jugement n° 1200260 du 1^{er} décembre 2015 du tribunal administratif que sa requête serait rejetée comme irrecevable car dirigée contre une décision ne faisant pas grief insusceptible de recours contentieux* »⁴². En agissant ainsi, la société requérante entendait en effet contester le titre exécutoire. La mauvaise démarche entreprise l'a néanmoins retardée dans l'introduction du recours attendu. Alors que la Cour

³⁸ CE, 27 février 2019, *M. A.*, n° 418950.

³⁹ CE, 30 décembre 2020, *Mme A.*, n° 434952. Voir également CAA Douai, 15 mars 2017, *M. G. et Me I. E. agissant es qualité de mandataire liquidateur de la société imprimerie Georges Frère*, n° 15DA01411.

⁴⁰ F. POULET, « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », *op. cit.*

⁴¹ CE, 17 juin 2021, *Mme B.*, n° 431473.

⁴² CAA Versailles, 7 juin 2018, *Société Orange*, n° 16VE00769.

administrative d'appel de Versailles faisait preuve, « *dans les circonstances de l'espèce* »⁴³, d'une certaine souplesse, le Conseil d'Etat a refusé d'admettre la recevabilité de la requête⁴⁴.

En réalité, et d'autre part, les circonstances particulières invoquées par les requérants n'ont pour objet que de démontrer qu'il ne leur a pas été possible, dans ce délai d'un an, de s'informer de la démarche contentieuse ou de saisir le juge administratif. Cela ressort nettement d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai. Alors qu'il souhaitait contester la décision d'admission partielle dans un master professionnel de droit fiscal des affaires, le requérant faisait valoir, pour justifier l'introduction de sa requête dans un délai supérieur à un an, « *qu'il a sollicité du président de l'université de Lille 2, par un courrier daté du 30 décembre 2011, la communication d'un certain nombre de documents qu'il estimait nécessaires à la présentation de son argumentation devant le juge de l'excès de pouvoir et qu'il a été contraint de saisir la commission d'accès aux documents administratifs, puis le tribunal administratif de Lille, pour obtenir que cette demande de communication soit partiellement satisfaite par l'université de Lille 2* »⁴⁵. Toutefois, et alors même que cette procédure avait été entamée dans le but de saisir le juge administratif, la Cour administrative d'appel de Douai a considéré que « *ces circonstances ne faisaient pas obstacle à ce que M. C... saisisse **en temps utile** le juge de l'excès de pouvoir d'une demande tendant à l'annulation de la décision et de la délibération en litige et qu'il verse ensuite au dossier, dans le cadre de l'instruction de sa demande, tous documents dont il estimait la production utile à la solution du litige, ou, à défaut, qu'il demande au juge de faire usage de son pouvoir d'instruction pour en obtenir la production* »⁴⁶. Il est donc attendu que, dans le cadre de l'écoulement du délai raisonnable, le requérant ne se consacre qu'à l'appréciation de l'opportunité du recours et à l'information relative à la contestation de l'acte litigieux. Ce n'est que si le requérant prouve qu'il a été dans l'impossibilité, dans les circonstances de l'espèce, de se livrer à une telle appréciation ou de procéder à de telles recherches que la durée raisonnable d'un an lui sera inopposable. Ce contrôle *in concreto* fait écho à celui opéré au terme de la jurisprudence *Danthony* : tout comme il se consacre à l'analyse des effets du vice affectant la procédure d'adoption de la décision administrative, le juge

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ CE, 16 avril 2019, *Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines*, n° 422004. De même, la Cour administrative d'appel de Marseille considère que « *les démarches amiables effectuées sans obtenir de réponse de l'OFII* » ne constituent pas des circonstances particulières permettant d'introduire un recours contentieux, au-delà d'un délai d'un an, contre la décision de suspension de l'allocation pour demandeur d'asile : CAA Marseille, 22 juillet 2020, *Mme B. C.*, n° 19MA03717.

⁴⁵ CAA Douai, 4 février 2020, *M. C.*, n° 17DA02304.

⁴⁶ *Ibid.*

administratif examine concrètement les effets des circonstances invoquées par les requérants sur la saisine du juge.

Le juge administratif estime ainsi que l'état de santé défectueux du requérant dans l'année suivant la connaissance de l'acte litigieux est susceptible de constituer une circonstance particulière de nature à admettre la recevabilité du recours au-delà du délai raisonnable d'un an. Par exemple, la Cour administrative d'appel de Paris a été saisie, en 2015, d'un recours dirigé contre un avis d'imposition irrégulièrement notifié et émis en 2011. Le délai raisonnable d'un an avait donc expiré. Le requérant se prévalait toutefois de « *graves problèmes de santé qui l'ont affecté à compter de l'année 2011 ; qu'à cet égard l'intéressé, qui soutient que son pronostic vital a été engagé dès le mois d'avril 2011, établit qu'il a en conséquence fait l'objet d'évacuations sanitaires vers la métropole qui, ayant eu lieu au cours des années 2011, 2012 et 2013, ont duré chacune plusieurs mois* »⁴⁷. Le requérant a donc fait état d'éléments sérieux « *justifiant que sa réclamation contentieuse du 14 juin 2015 ne soit pas, dans les circonstances de l'espèce, regardée comme tardive* »⁴⁸. En effet, son état de santé ne lui permettait ni d'apprécier l'opportunité du recours ni de s'informer de la démarche contentieuse à entreprendre⁴⁹. De même, le juge administratif insinue, sans toutefois retenir la qualification, que le placement en redressement judiciaire d'une société peut justifier, dans certains cas, l'introduction tardive d'un recours par le mandataire judiciaire de la société⁵⁰ tout comme les possibles représailles d'un employeur à l'encontre de son agent s'il contestait l'acte litigieux⁵¹, pourvu que l'ensemble de ces allégations soit établi et démontre que le requérant a été empêché de saisir la juridiction administrative.

Or, lorsque le juge retient la qualification de circonstances particulières, celui-ci ne fixe pas de nouveau délai raisonnable. La conséquence que tire la Cour administrative d'appel de Paris dans l'arrêt précité réside dans l'inopposabilité du standard d'un an. Elle ne détermine pas, au regard de l'ensemble des circonstances l'espèce, quelle était la durée raisonnable de recours contentieux mais admet une dérogation au principe posé par le juge en 2016. La question demeure toutefois de savoir, une fois la dérogation accueillie,

⁴⁷ CAA Paris, 13 avril 2018, *M. B.*, n° 17PA01329.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Voir également, CAA Marseille, 19 avril 2022, *M. B.*, n° 19MA03437, dans lequel le juge administratif suggère que les problèmes de santé justifient, dans certains cas, une dérogation au délai raisonnable d'un an.

⁵⁰ CAA Douai, 29 novembre 2018, *Me G...E...*, *agissant en qualité de mandataire liquidateur de la société B...TP*, n° 16DA00167.

⁵¹ CAA Nantes, 16 avril 2018, *Conseil départemental du Morbihan*, n° 16NT01641.

si l'administration peut démontrer que le requérant a excessivement dépassé la durée raisonnable de recours.

En définitive, le délai raisonnable n'est jamais jugé supérieur à un an. Le juge l'indique lui-même : il s'agit d'« *un délai maximal d'un an* »⁵² et aucune circonstance n'est de nature à modifier cette durée. A cet égard, la création d'un délai de trois ans dans le contentieux de la libération des liens d'allégeance avec la France ne doit pas tromper : il s'agit d'un nouveau délai fixé *in abstracto* dans un contentieux particulier sans que, au cas par cas, ce délai puisse être modifié selon les circonstances invoquées par les requérants.

La sévérité de la création *in abstracto* d'un délai raisonnable d'un an se double de celle de l'appréciation de l'existence de circonstances particulières. L'approche du juge confirme ainsi qu'il a vocation à n'octroyer que quelques dérogations.

B. Une appréciation sévère des circonstances particulières

S'il accepte que les requérants se prévalent de circonstances particulières de nature à déroger au délai raisonnable d'un an, le juge administratif n'en demeure pas moins extrêmement sévère lorsqu'il s'agit de les qualifier.

D'une part, le juge exclut objectivement certains éléments de la catégorie des circonstances particulières. Il suggère ainsi qu'ils ne sont jamais susceptibles de prouver que les requérants ont été empêchés, dans les circonstances de l'espèce, de saisir le juge administratif. Notamment, la vulnérabilité des requérants⁵³, leur nationalité étrangère⁵⁴ ou la complexité de l'affaire⁵⁵ ne constituent pas, selon le juge, des circonstances particulières de nature à admettre la recevabilité des recours au-delà d'un délai d'un an suivant la connaissance de la décision. Pourtant, affirmer que de tels éléments sont, *a minima*, susceptibles de ralentir l'appréciation de l'opportunité du recours ou l'information relative à la démarche contentieuse à poursuivre relève plutôt du bon sens. Cette attitude du juge administratif confirme que l'issue du processus de qualification juridique des

⁵² CAA Paris, 8 mars 2019, *Mme B.*, n°18PA00449.

⁵³ CE, 31 mars 2017, *Mme C.*, n° 403867. Le Conseil d'Etat a jugé en l'espèce que « *la seule circonstance que ce recours concerne son droit au revenu de minimum d'insertion ne constitue pas une circonstance particulière faisant obstacle à ce qu'il soit regardé comme présenté au-delà du délai raisonnable durant lequel il pouvait être exercé* ».

⁵⁴ CAA Marseille, 22 juillet 2020, *Mme C.*, n° 19MA03717.

⁵⁵ CAA Lyon, 3 novembre 2022, *Commune de Magnieu*, n° 20LY02935.

circonstances particulières est binaire : les éléments exposés par le requérant conduisent ou non à admettre l'inopposabilité du délai raisonnable d'un an. Ils n'exercent aucune autre influence et ne sont notamment pas pris en compte pour calculer la durée d'un nouveau délai raisonnable.

D'autre part, lorsque le juge n'exclut pas directement que certains éléments constituent des circonstances particulières, il se livre à une appréciation extrêmement sévère des faits avancés par le requérant. Par exemple, Olivier Henrard indiquait dans ses conclusions sur l'arrêt *Czabaj* que le standard du délai raisonnable d'un an « *ne fera pas obstacle à ce qu'un délai plus long puisse être dégagé par le juge lorsque les circonstances le justifieront. Nous pensons notamment aux cas dans lesquels le requérant aura été empêché de former un recours en temps utile, soit pour des raisons de fait, soit pour des motifs de droit, comme l'incapacité juridique* »⁵⁶. Pourtant, la preuve de l'incapacité juridique du requérant n'entraîne pas toujours la recevabilité du recours au-delà du délai raisonnable d'un an.

Ainsi, dans les ordonnances précitées de la présidente de la Cour administrative d'appel de Douai, le requérant placé sous le régime de la curatelle renforcée a par définition été considéré comme incapable de procéder seul à l'accomplissement des actes importants de la vie civile et comme nécessitant l'assistance d'une tierce personne. L'altération de ses facultés mentales, justifiant le placement sous protection judiciaire, l'a donc empêché d'apprécier la pertinence d'un recours puis de s'informer sur la démarche contentieuse à entreprendre. La présidente de la Cour administrative d'appel de Douai a néanmoins considéré que le requérant bénéficiait d'une assistance qui lui aurait permis de contester les titres exécutoires litigieux dans le délai raisonnable d'un an suivant leur notification irrégulière. Elle a en effet jugé que « *le curateur, s'il n'avait pas compétence pour engager lui-même une action en justice, était chargé de l'assister dans ses démarches, notamment celles auprès des juridictions* »⁵⁷ de telle sorte que « *les troubles invoqués par le requérant ne sauraient constituer une circonstance particulière justifiant que soit étendu le délai raisonnable* »⁵⁸. Un tel raisonnement paraît incorrect. Si l'article 469 du Code civil interdit en effet que le curateur se substitue à la personne en curatelle pour agir en son nom, l'article 468 dispose que l'assistance du curateur est requise pour introduire une action en justice ou y défendre. Dès lors, l'assistance du curateur pour agir en justice est conditionnée à la manifestation

⁵⁶ O. HENRARD, concl. sur CE, Ass., 13 juillet 2016, *M. Czabaj*, n° 387763, *RFDA 2016*, p. 927.

⁵⁷ CAA Douai, ord., 31 août 2022, *M. X.*, n°s 22DA01218 et 22DA01219.

⁵⁸ *Ibid.*

de la volonté de la personne en curatelle d'engager une telle action. Or le placement sous curatelle renforcée de la personne majeure est décidé en raison de l'altération de ses facultés mentales. Celle-ci ne peut donc être regardée comme étant à même d'exprimer sa volonté d'engager une action en justice et de bénéficier de l'assistance du curateur dans ce dessein. Outre l'inexactitude qui l'entache, une telle appréciation s'avère surtout extrêmement rigoureuse pour le requérant, celui-ci étant dès lors contraint de régler une somme de 4 000 euros à l'administration alors qu'il n'est pas certain qu'elle lui soit due.

Au regard de la jurisprudence administrative des circonstances particulières, le délai raisonnable d'un an a donc tout d'un nouveau délai de recours contentieux. Il ne démarre que lorsque la connaissance parfaite de la décision par le requérant est acquise ; il expire un an plus tard, sauf à ce que le requérant démontre qu'il a été dans l'impossibilité d'accomplir ce pour quoi le délai a été institué. Les circonstances particulières n'ont pas vocation à déterminer, au cas par cas, quel était le délai raisonnable dans lequel le requérant devait introduire un recours. Elles permettent d'accorder, à certaines conditions, une dérogation au respect du délai d'un an.

La rigidité avec laquelle est appréciée la durée raisonnable du délai de secours tranche de ce fait avec le prétendu souhait du juge administratif de trouver un équilibre entre la préservation de la sécurité juridique et la protection du principe de légalité et du droit au recours. En excluant un certain nombre d'éléments de la qualification de circonstances particulières et en limitant leur fonction à la détermination de la connaissance acquise de l'acte litigieux ou à la preuve de l'impossibilité de saisir la juridiction administrative, le juge administratif réduit drastiquement la possibilité pour les administrés mal informés de contester la légalité des actes administratifs dans un délai plus long. Or les conséquences pour le droit au recours et le principe de légalité peuvent être dramatiques tandis que la sécurité juridique est, dans certains cas, excessivement préservée. Il est certainement illusoire d'envisager que le juge administratif revienne sur le principe d'un délai raisonnable. Il est néanmoins souhaitable, pour le droit au recours et le principe de légalité, qu'il développe une approche plus libérale et casuistique de ce délai, en ouvrant notamment l'éventail des circonstances particulières.