TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête no 28488/06  
présentée par Charles MILLON   
contre la France (no 2)

La Cour européenne des droits de l’homme (troisième section), siégeant le 24 janvier 2008 en une chambre composée de :

Boštjan M. Zupančič, *président,* Corneliu Bîrsan, Jean-Paul Costa, Elisabet Fura-Sandström, Alvina Gyulumyan, Egbert Myjer, Isabelle Berro-Lefèvre, *juges,*et de Santiago Quesada, *greffier de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 6 juillet 2006,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Charles Millon, est un ressortissant français résidant à Paris. Il est actuellement ambassadeur, représentant la France auprès de la FAO, à Rome. Il est représenté devant la Cour par Me Philippe Petit, avocat à Lyon.

A.  Les circonstances de l’espèce

Les faits de la cause, tels qu’ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A l’époque des faits, le requérant était président du conseil régional de Rhône-Alpes.

1.  Décisions de justice relatives à l’attribution d’un logement de fonction au requérant

Le 13 mai 1998, E.T., conseiller régional agissant en qualité de contribuable, sollicita auprès du tribunal administratif de Lyon l’annulation de la décision du 24 novembre 1989, par laquelle le bureau du conseil régional de Rhône-Alpes avait accordé gratuitement au président du conseil régional un logement de fonction par nécessité absolue de service.

Le 26 juin 2001, le tribunal administratif, considérant le recours recevable compte tenu du caractère insuffisant de la publicité effectuée au Recueil des actes administratifs de la Région, annula la décision précitée au motif qu’elle était adoptée en violation des dispositions de l’article 38 modifié de la loi du 27 février 1912, définissant les indemnités et remboursements susceptibles d’être versés aux conseillers régionaux.

Le 10 août 1998, E.T. saisit à nouveau le tribunal administratif de Lyon d’une requête visant à faire annuler la décision du 10 février 1989 par laquelle le bureau du conseil régional de Rhône-Alpes avait autorisé la signature d’un bail d’un logement de fonction pour le président du conseil régional, l’acte de signature du bail et le contrat de bail lui-même.

Le 26 juin 2001, le tribunal administratif annula la décision attaquée par les mêmes motifs que ceux retenus pour annuler la décision du 24 novembre 1989 précitée.

Le requérant n’était pas partie à ces procédures.

Le 31 août 2001, il saisit le tribunal administratif de Lyon de deux recours en tierce opposition demandant de déclarer non avenus les jugements du 26 juin 2001.

Le 19 mars 2002, le tribunal administratif déclara recevable la tierce opposition : il estima que le requérant, étant le bénéficiaire du logement de fonction, aurait dû, en cette qualité être appelé à l’instance. Le tribunal jugea, en outre, que la publication des délibérations dans le Recueil des actes administratifs de la Région ne pouvait à elle seule constituer une mesure suffisante de publicité pour faire courir à l’égard des administrés le délai de recours contentieux et que donc le recours d’E.T. était recevable. Il estima qu’en décidant d’allouer un tel avantage au président du conseil régional alors que celui-ci n’était pas prévu par l’article 38 de la loi du 27 février 1912, le Bureau avait méconnu cette disposition. Enfin, il considéra que la circonstance que l’attribution d’un logement de fonction aurait été décidée dans l’intérêt de la Région en lui permettant de faire des économies et qu’il n’y avait aucun enrichissement personnel du requérant, était sans incidence sur la légalité des délibérations attaquées.

Le requérant interjeta appel contre ces jugements devant la cour administrative d’appel de Lyon qui, le 10 juillet 2003, annula les jugements du 19 mars 2002 et rejeta les demandes de tierce opposition contre le jugement du 26 juin 2001. La cour administrative d’appel estima que la seule publication au Recueil ne pouvait constituer à elle seule une mesure de publicité suffisante et ce, alors même qu’aucun texte législatif ou réglementaire n’organisait la publication des délibérations et qu’aucune connaissance acquise ne saurait être opposée à E.T. qui n’était pas conseiller régional à la date des délibérations litigieuses. Quant au fond, la cour constata que le 10 février 1989, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyait que le président du conseil régional puisse bénéficier de l’attribution d’un logement de fonction et que l’octroi d’un tel logement à titre gratuit ne constituait pas un avantage prévu par l’article 38 de la loi du 27 février 1912.

Par un arrêt du 27 juillet 2005, le Conseil d’Etat confirma l’arrêt de la cour administrative d’appel.

2.  La question de l’attribution d’un personnel de service au requérant

a)  Le contentieux de l’autorisation de plaider

Le 25 juin 2001, le tribunal administratif de Lyon rejeta une demande d’E.T. (déposée le 5 juin 2001 en vertu de l’article L 4143-1 du code général des collectivités territoriales) tendant à être autorisé à déposer plainte avec constitution de partie civile au nom de la Région Rhône-Alpes des chefs de prise illégale d’intérêts et de concussion au titre du logement de fonction et du personnel de service dont avait bénéficié le requérant de 1989 à 1998 ainsi que des subventions versées à une association dont le requérant était vice-président. Le tribunal administratif transmit cette demande au Conseil d’Etat.

Par un arrêt du 29 juillet 2002, le Conseil d’Etat jugea que l’action envisagée par E.T. concernant le logement de fonction ne présentait pas un intérêt suffisant pour la Région dans la mesure où cette dernière s’était engagée à procéder à l’exécution des jugements et à émettre un titre exécutoire à l’encontre du requérant. Quant à la question relative au personnel mis à la disposition du requérant, le Conseil d’Etat statua ainsi :

« Considérant, en revanche, qu’il résulte de l’instruction que, par deux avenants en date du 23 mars 1990 et du 4 septembre 1995, approuvés par le bureau ou la commission permanente du conseil régional sur la proposition du président du conseil régional et passés avec l’entreprise titulaire des marchés de nettoyage du siège du conseil régional conclus, respectivement, pour la période du 1er février 1990 au 1er février 1995 puis pour une nouvelle période débutant à cette dernière date, la région Rhône-Alpes a confié à cette entreprise les travaux de nettoyage et d’entretien rendus ponctuellement nécessaires par les réceptions organisées par le président du conseil régional dans son logement de fonction dans l’intérêt de la région ; que M.X. produit un ensemble d’éléments tendant à démontrer que l’importance et la régularité des prestations facturées à ce titre, sans aucune référence aux dates exactes des réceptions concernées (...) recouvraient en réalité la mise à disposition permanente de personnel de service dans l’intérêt privé du président du conseil régional ; que les éléments ainsi avancés, rapprochés de l’ensemble des pièces du dossier, sont de nature à faire peser un soupçon d’infraction délictuelle, notamment du chef de prise illégale d’intérêts ; qu’il ne résulte pas de l’instruction que les faits ainsi dénoncés étaient, aux dates auxquelles M.X. a présenté sa demande au tribunal administratif de Lyon, compte tenu de la qualification pénale que ces faits sont susceptibles de recevoir, nécessairement couverts par la prescription ; que, dès lors, l’action envisagée ne peut être regardée comme dépourvue de toute chance de succès ; que, compte tenu des sommes exposées par la région à ce titre, l’action envisagée présente pour celle-ci un intérêt suffisant ; que, dès lors, M.X. est fondé à demander à être autorisé à agir en lieu et place de la région Rhône-Alpes du chef des faits analysés ci-dessus. »

b)  Le contentieux de la légalité de l’attribution d’un personnel de service dans l’intérêt du requérant en tant que président du conseil régional de Rhône-Alpes

Par un jugement du 26 juin 2001, le tribunal administratif de Lyon rejeta les recours d’E.T., déposés le 10 août 1998 et tendant à l’annulation, d’une part, de la décision du requérant, en tant que président du conseil régional, s’attribuant gratuitement du personnel dans son logement et, d’autre part, de la délibération de la commission permanente du conseil régional du 28 juillet 1995 en tant qu’elle viserait implicitement l’attribution gratuite de personnel dans le logement du président.

Saisie en appel par E.T., la cour administrative d’appel de Lyon annula, le 10 juillet 2003, le jugement du tribunal administratif du 26 juin 2001 ainsi que la délibération de la commission permanente du 28 juillet 1995. Elle releva que la délibération recouvrait en réalité la mise à disposition permanente par la Région de personnel de service dans l’intérêt privé du président du conseil régional et que si cette délibération avait fait l’objet d’une publicité régulière, sa portée réelle ne pouvait être connue dans les termes dans lesquels elle était rédigée et que, dans ces conditions, les conclusions présentées par E.T. devant le tribunal administratif n’étaient pas tardives. Elle souligna que la mise à disposition permanente de personnel de service au domicile du président du conseil régional, dans son seul intérêt, ne présentait pas un caractère d’intérêt régional et méconnaissait l’article 59 de la loi du 2 mars 1982. Elle considéra, en revanche, qu’aucune pièce du dossier n’établissait que le requérant aurait seul décidé de s’attribuer gratuitement un tel personnel.

N’étant ni présent ni représenté à ces procédures, le requérant saisit, le 19 novembre 2003, la cour administrative d’appel d’un recours en tierce opposition demandant de déclarer nul et non avenu l’arrêt du 10 juillet 2003.

Par un arrêt du 6 juillet 2004, la cour administrative d’appel déclara d’abord recevable la tierce opposition au motif qu’alors que le requérant était le bénéficiaire de la décision annulée, il n’était ni appelé, ni présent, ni représenté à l’instance. En ce qui concerne le bien-fondé de la tierce opposition, elle releva, entre autres, que le délai de recours contentieux contre cette délibération n’avait pu commencer à courir à l’égard d’E.T. dès lors que n’étant pas membre de la commission permanente, celui-ci n’avait pas pu en prendre connaissance le 28 juillet 1995 et que la publication de cette délibération au Recueil des actes administratifs de la Région ne permettait pas d’en connaître la portée réelle. Enfin, elle rejeta quant au fond la demande du requérant. Celui-ci saisit alors le Conseil d’Etat d’un recours en annulation.

Le 15 mars 2006, le Conseil d’Etat considéra qu’aucun des moyens n’était de nature à permettre l’admission du recours.

Le 26 août 2003, la Région Rhône-Alpes avait émis deux titres exécutoires : l’un correspondant au remboursement des loyers et charges (jugement du tribunal administratif du 26 juin 2001), d’un montant de 234 206,84 EUR, et l’autre correspondant au remboursement du personnel (jugement du tribunal administratif du 10 juillet 2003), d’un montant de 91 904 EUR.

B.  Le droit et la pratique internes pertinents

L’article L 4143-1 du code général des collectivités territoriales dispose :

« Tout contribuable inscrit au rôle de la région a le droit d’exercer, tant en demande qu’en défense, à ses frais et risques, avec l’autorisation du tribunal administratif, les actions qu’il croit appartenir à la région et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d’exercer. »

Il appartient donc au tribunal administratif statuant en la forme administrative et au Conseil d’Etat, saisi d’un recours de pleine juridiction dirigée contre la décision du tribunal administratif, lorsqu’ils examinent une demande présentée par un contribuable sur le fondement de ces dispositions, de vérifier, sans se substituer au juge de l’action et au vu des éléments qui leur sont fournis, que l’action envisagée présente un intérêt suffisant pour la région et qu’elle a une chance de succès.

L’article 3 du décret no 93-1121 du 20 septembre 1993 relatif aux recueils des actes administratifs des communes, des départements, des régions, de la collectivité territoriale de Corse et des établissements publics de coopération précise :

« Le dispositif des délibérations du conseil régional et des délibérations de la commission permanente prises par délégation ainsi que les actes du président du conseil général, à caractère réglementaire, sont publiés dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle.

Ce recueil est mis à la disposition du public à l’hôtel du département. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage aux lieux habituels de l’affichage officiel du département.

La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit ou par vente au numéro ou par abonnement.»

L’article R 421-1 du code de justice administrative dispose :

« 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.

(...) »

GRIEFS

Le requérant se plaint d’une triple violation de l’article 6 § 1 de la Convention, à savoir la privation de son droit d’accès à un tribunal, la méconnaissance du principe de la sécurité juridique et le manque d’objectivité et d’impartialité de la cour administrative d’appel qui a statué sur sa demande de tierce opposition.

EN DROIT

Le requérant allègue une violation de l’article 6 § 1 dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

En premier lieu, le requérant se plaint d’une violation de son droit d’accès à un tribunal. Il souligne que le Conseil d’Etat s’est contenté de répéter l’ensemble des moyens soulevés par le requérant et de considérer que ceux-ci n’étaient pas de nature à permettre l’admission de la requête, sans apporter aucune motivation à cette décision. Il déclare connaître la jurisprudence de la Cour sur la conformité de l’article L 822-1 du code de justice administrative avec l’article 6 de la Convention, mais affirme que sa situation est différente des autres cas dans la mesure où il n’était ni appelé, ni présent, ni représenté à l’instance devant le tribunal administratif et la cour administrative d’appel, alors qu’il était le seul visé par les décisions attaquées.

La Cour rappelle que si le requérant n’était ni appelé, ni présent, ni représenté devant le tribunal administratif et la cour administrative d’appel, il a pu introduire un recours en tierce opposition. La cour administrative d’appel a déclaré recevable ce recours en reconnaissant que l’arrêt du 10 juillet 2003 préjudiciait aux droits du requérant qui était, en sa qualité de président du conseil régional, le bénéficiaire de la décision annulée. Par la suite, la cour a examiné le bien-fondé de la tierce opposition et a rejeté, par un raisonnement détaillé, tous les arguments du requérant.

Compte tenu de ces circonstances et de la jurisprudence de la Cour en matière d’admission des pourvois en cassation devant le Conseil d’Etat (voir, entre autres, *Bufferne c. France* (déc.), no 54367/00, 26 février 2002, et *Merigaud c. France* (déc.), no32976/04, 31 janvier 2006), la Cour estime que le requérant n’a pas été privé de son droit d’accès à un tribunal et que cette partie de la requête doit être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l’article 35 §§ 3 et 4 de la Convention..

En deuxième lieu, le requérant allègue une violation du principe de la sécurité juridique, en raison du fait que les juridictions administratives ont admis la recevabilité d’une requête contre une délibération, près de trois ans après son adoption, au motif que la mesure de publication des délibérations attaquées auraient été insuffisantes. D’une part, il affirme que si une contestation s’était élevée dans le délai de recours prévu par l’article R 421-1 du code de justice administrative (deux mois à compter de la publication de l’acte attaqué), ou dans un délai raisonnable, il aurait immédiatement mis un terme à la situation critiquée. D’autre part, il rappelle que les délibérations contestées furent adoptées dans des conditions de forme parfaitement régulières et publiées au Recueil des actes administratifs conformément aux textes en vigueur. C’est contre toute attente que la cour administrative d’appel considéra, dans son arrêt du 6 juillet 2004, que la publication de la délibération du 28 juillet 1995 au Recueil ne permettait pas d’en connaître la portée réelle, alors que celle-ci était relativement simple dans son objet.

La Cour rappelle que dans sa décision relative à la première requête du requérant (*Millon c. France* (déc.), no 6051/06, 30 août 2007), elle a estimé que l’admission de la recevabilité d’un recours dirigée contre des délibérations du conseil régional, plus de neuf ans après leur adoption, n’était pas contraire au principe de la sécurité des rapports juridiques et donc à l’article 6 de la Convention. La Cour a d’ailleurs affirmé que ni l’article 6 ni aucune autre disposition de la Convention n’obligeait les Etats à instituer des délais de prescription ou à fixer les points de départs de ceux-ci. Or, en l’espèce, dans son arrêt du 6 juillet 2004, statuant sur le recours en tierce opposition, la cour administrative d’appel a relevé que le délai de recours contentieux contre la délibération de la commission permanente (du 28 juillet 1995) n’avait pu commencer à courir à l’égard d’E.T., dès lors que celui-ci, n’étant pas membre de la commission permanente, n’avait pu en prendre connaissance à cette date.

Le requérant souligne que E.T. étant élu régional depuis 1992, ne pouvait ignorer l’existence de la délibération de la commission permanente et qu’il est particulièrement surprenant que le juge admette la recevabilité de sa requête, près de trois ans après l’adoption de celle-ci. Toutefois, la Cour estime qu’il s’agit là d’une question d’interprétation et d’application par les juridictions internes du droit interne pertinent, à savoir des articles R 421-1 du code de justice administrative et 3 du décret no 93-1121 du 20 septembre 1993 relatif aux recueils des actes administratifs, et qui incombe au premier chef aux juridictions nationales, eu égard au caractère subsidiaire du contrôle européen exercé par la Cour.

Il s’ensuit que cette partie de la requête doit être aussi rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l’article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

En troisième lieu, le requérant se plaint de ce que la cour administrative d’appel n’a pu statuer de manière impartiale et objective sur la question de la légalité de la mise à disposition d’un personnel de service, car cette question était déjà tranchée implicitement par l’arrêt du 29 juillet 2002 du Conseil d’Etat, qui est l’instance de cassation de la cour administrative d’appel. Cette dernière était appelée à statuer sur les mêmes faits sur lesquels le Conseil d’Etat s’était déjà prononcé et qui a ainsi préjugé de la décision de la cour d’appel en exerçant une pression sur sa décision. Le requérant n’avait pas été appelé à comparaître devant le Conseil d’Etat et n’était pas informé de l’existence de l’arrêt de celui-ci lorsqu’il a dû assurer sa défense en tierce opposition.

La Cour relève d’emblée que la procédure ayant donné lieu à l’arrêt du Conseil d’Etat du 29 juillet 2002 et celle devant la cour administrative d’appel à l’occasion du recours en tierce opposition avaient des objets bien distincts : pour le Conseil d’Etat il s’agissait de déterminer si E.T. était fondé à porter plainte avec constitution de partie civile à l’encontre du requérant, en lieu et place de la région Rhône-Alpes ; la cour administrative d’appel se prononçait sur la légalité de la décision d’attribuer un personnel de service au requérant en sa qualité de président du conseil régional.

Or le Conseil d’Etat s’est limité à vérifier, au vu des éléments fournis, que l’action envisagée ne pouvait être regardée comme dépourvue de toute chance de succès et que, compte tenu des sommes exposées par la région, l’action présentait pour celle-ci un intérêt suffisant. Sans se substituer au juge de l’action, le Conseil d’Etat se prononçait là conformément à l’article L 4143-1 du code général des collectivités territoriales. De son côté, la cour administrative d’appel, en appréciant le bien-fondé de la tierce opposition, a procédé à ses propres constatations et a rejeté la requête du requérant par un raisonnement motivé et circonstancié.

La Cour n’aperçoit pas en quoi le Conseil d’Etat a préjugé la décision de la cour administrative d’appel, et conclut que le requérant n’a pas subi une atteinte à son droit à un procès équitable due au manque d’impartialité de la cour administrative d’appel.

Il s’ensuit que cette partie de la requête doit être aussi rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l’article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l’unanimité,

*Déclare* la requête irrecevable.

Santiago Quesada Boštjan M. Zupančič  
 Greffier Président