



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 6051/06
présentée par Charles MILLON
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 30 août 2007 en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
C. BÎRSAN,
J.-P. COSTA,
M^{me} E. FURA-SANDSTRÖM,
MM. E. MYJER,
DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,
M^{me} I. BERRO-LEFÈVRE, *juges*,

et de M. S. QUESADA, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 26 janvier 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. Il est représenté devant la Cour par M^e 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.

Le 10 février 1989 et suite à une délibération, le bureau du Conseil régional de Rhône-Alpes autorisa, à l'unanimité, la signature du bail d'un logement de fonction pour le requérant, qui était à l'époque Président du Conseil régional en exercice. Par une nouvelle délibération du 24 novembre 1989, le même bureau accorda gratuitement ce logement au requérant par nécessité absolue de service, ainsi qu'à certains cadres supérieurs de la région. Les deux délibérations furent transmises au contrôle de légalité et publiées au Recueil des actes administratifs de la région, afin de permettre aux administrés de prendre connaissance des décisions adoptées par la région et, le cas échéant, de contester leur légalité.

Le requérant avait son domicile légal et principal à Belley dans l'Ain, ville dont il était le maire à l'époque des faits et jusqu'en 2001.

Les 13 mai et 10 août 1998, alors même que l'occupation par le requérant de son logement de fonction avait cessé depuis avril 1998, M.T., conseiller régional élu en 1992, introduisit deux recours devant le tribunal administratif de Lyon contre les deux délibérations des 10 février et 24 novembre 1989 du bureau du Conseil régional. Le conseiller régional aurait pris connaissance du contenu des délibérations précitées lors des débats survenus en octobre 1995 à la commission permanente du Conseil régional.

Par deux jugements du 26 juin 2001, le tribunal administratif annula les deux délibérations. Il considéra que :

« (...) eu égard aux caractéristiques de l'appartement attribué au Président du Conseil régional et à ses modalités d'occupation, l'octroi d'un logement de fonction par nécessité absolue de service doit être regardé comme constituant, au moins en partie, une indemnité accessoire forfaitaire ; qu'en décidant ainsi d'allouer au Président du Conseil régional une indemnité fixe mensuelle distincte de celles prévues par les dispositions susvisées de l'article 38 de la loi du 27 février 1912 modifiée, le bureau du Conseil régional a méconnu lesdites dispositions qui définissent les indemnités et remboursements divers susceptibles d'être versés aux intéressés (...). »

Le requérant, qui n'était pas partie à la procédure, prit connaissance de ces jugements par un courrier du 11 juillet 2001 que lui adressa la nouvelle Présidente de la Région Rhône-Alpes, M^{me} A-M C.

Le 31 août 2001, le requérant saisit le tribunal administratif de deux recours en tierce opposition demandant de déclarer nonavenus les jugements précités.

Le 19 mars 2002, le tribunal administratif rejeta les requêtes du requérant.

En premier lieu, il déclara recevable la tierce opposition, car le requérant n'était ni présent ni représenté à l'instance. Il estima que le requérant, étant le bénéficiaire du logement de fonction, aurait dû, en cette qualité, être appelé à l'instance, alors même qu'il était signataire de mémoires en défense présentés par la région.

En ce qui concerne le bien-fondé de la tierce opposition, le tribunal administratif jugea ainsi :

« (...) »

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article R421-1 du code de justice administrative, le recours formé contre une décision administrative doit être présenté dans le délai des deux mois à compter de sa notification ou de sa publication ; que la décision attaquée (...) du 24 novembre 1989, qui prévoit que le Président du Conseil régional, le Directeur général des services et le Secrétaire général des assemblées bénéficient d'un logement de fonction par nécessité absolue de service, a été publié au recueil des actes administratifs de la région n° 1989-11 ; qu'il est constant que ladite décision n'a fait l'objet d'aucune autre forme de publicité ; que la seule insertion dans ce recueil, eu égard à ses modalités de diffusion, ne pouvait à elle seule constituer une mesure de publicité suffisante pour faire courir à l'égard des administrés le délai du recours contentieux ; que la circonstance que M. T., en sa qualité ultérieure d'élu au Conseil régional de la Région Rhône-Alpes, aurait eu connaissance de cette décision, intervenue à une date à laquelle il n'avait pas cette qualité, n'a pu davantage faire courir le délai de recours contentieux contre cet acte ;

Considérant qu'ainsi (...), M.T. était recevable à demander l'annulation de la décision du bureau du Conseil régional du 24 novembre 1989 (...). »

Par ailleurs, le tribunal administratif considéra que l'octroi d'un logement de fonction, eu égard à ses caractéristiques et ses modalités d'occupation, devait être regardé non comme un remboursement par la région de charges engagées pour son compte ou de frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice par le Président du Conseil régional de mandats spéciaux, mais comme constituant, au moins en partie, un avantage en nature équivalent à une indemnité accessoire. Le fait que l'attribution d'un logement de fonction aurait été décidée dans l'intérêt de la région en permettant à celle-ci de faire l'économie du paiement au requérant d'indemnités de déplacement (dont le montant aurait été prétendument supérieur au coût du loyer du logement), le fait qu'il n'y avait aucun enrichissement personnel de la part du requérant étaient sans incidence sur la légalité des décisions attaquées.

Le 16 novembre 2002, le requérant interjeta appel contre ces jugements devant la cour administrative d'appel de Lyon. Le 10 juillet 2003, celle-ci jugea recevable la requête introduite par M. T. par les motifs suivants :

« (...) les délibérations litigieuses dont aucun texte législatif ou réglementaire n'organisait alors la publication ont seulement fait l'objet d'une insertion au recueil des actes administratifs de la région ; que ce recueil au tirage restreint n'était diffusé qu'auprès des administrations de l'Etat et des collectivités locales importantes pour l'usage de leurs services sans qu'aucune disposition particulière n'ait été prévue pour l'information du public ; que dans ces conditions, cette publication ne pouvait à elle seule constituer une mesure de publicité suffisante pour faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des administrés ; que par ailleurs il est constant que les délibérations litigieuses n'ont fait l'objet d'aucune autre forme de publicité, et notamment d'un affichage ; que, d'autre part, si un membre d'une assemblée délibérante est réputé avoir eu connaissance d'une décision de cette assemblée à la date de la délibération à laquelle il a personnellement pris part ou a été régulièrement

convoqué, aucune connaissance acquise ne saurait être opposée à M. T. qui n'était pas conseiller régional à la date des délibérations litigieuses ; qu'enfin, la seule circonstance qu'en 1995, alors qu'il était conseiller régional, il aurait été informé de l'existence desdites délibérations à l'occasion de débats au Conseil régional, ne lui permettait pas d'en connaître l'étendue, et ne saurait davantage lui être opposée ; que M. T. est par suite recevable, au regard des délais de recours à demander l'annulation des délibérations litigieuses ; (...) »

Par un arrêt du 27 juillet 2005, le Conseil d'Etat confirma l'arrêt de la cour administrative d'appel, en ces termes :

« Considérant que la publication d'une décision administrative dans un recueil autre que le journal officiel fait courir le délai du recours contentieux à l'égard de tous les tiers si l'obligation de publier cette décision dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française ; qu'en l'absence d'une telle obligation, cet effet n'est attaché à la publication que si le recueil peut, eu égard à l'ampleur et aux modalités de sa diffusion, être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision ; que le décret du 5 septembre 1973 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils régionaux, dont l'article 25 imposait la publication des décisions et avis du Conseil régional dans un recueil des actes administratifs, a été abrogé par le décret du 10 février 1988 susvisé ; qu'ainsi, lorsque les décisions litigieuses ont été publiées en septembre et décembre 1989 au recueil des actes administratifs de la Région Rhône-Alpes, ce mode de publicité n'était rendu obligatoire par aucun texte ; que, par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier que la cour administrative d'appel a jugé que l'insertion des délibérations litigieuses dans le recueil des actes administratifs de la Région Rhône Alpes n'avait pas constitué, eu égard aux modalités de diffusion de ce recueil, une mesure de publicité suffisante pour faire courir le délai de recours contentieux à l'égard des administrés ; (...) »

En outre, le Conseil d'Etat releva que M.T. fut élu conseiller en 1992 et, qu'ainsi, la cour administrative d'appel n'avait commis aucune erreur de droit en jugeant que la connaissance éventuellement acquise de l'existence et du contenu des délibérations litigieuses par celui-ci, après son élection comme conseiller régional en 1992, notamment lors des débats survenus en octobre 1995 à la commission permanente du Conseil régional, n'était pas de nature à faire regarder comme tardive la requête qu'il a présentée le 13 mai 1998 devant le tribunal administratif.

Enfin, le Conseil d'Etat considéra que la mise à disposition d'un logement de fonction, même par nécessité absolue de service et assortie, le cas échéant, de contraintes ou servitudes, implique l'attribution d'un avantage en nature, hors le cas où la consistance dudit logement imposerait à l'intéressé l'obligation de maintenir simultanément des dépenses afférentes à une autre habitation pour y loger sa famille. Il conclut que la cour administrative d'appel n'avait pas commis d'irrégularité en s'abstenant de répondre aux moyens inopérants tirés, d'abord, de l'intérêt financier qu'aurait eu la région à financer un logement de fonction (plutôt qu'à supporter les frais de déplacement), ensuite de la méconnaissance du

principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales et de la rupture d'égalité entre les candidats à la présidence d'une région selon qu'ils résident ou non dans le chef-lieu de la région.

Le requérant est obligé de rembourser le montant cumulé des loyers réputés indûment payés par la Région Rhône-Alpes par semestrialité de 30 000 euros à compter du 9 mars 2004 et jusqu'au 9 septembre 2008.

B. Le droit interne pertinent

L'article R421-1 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.

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. »

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint d'une atteinte au principe de la sécurité juridique en raison du fait que le Conseil d'Etat a jugé recevable une requête introduite plus de neuf ans après l'adoption de la décision contestée.

Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant allègue une violation de son droit au respect du domicile.

Invoquant l'article 8 combiné avec l'article 14 de la Convention, le requérant allègue une violation de son droit au respect de sa vie familiale.

EN DROIT

1. Le requérant allègue une violation de son droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 et 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 (...) »

Il soutient que l'admission de la recevabilité de la requête dirigée contre des délibérations du Conseil régional, plus de 9 ans après leur adoption, est contraire au principe de la sécurité des rapports juridiques. Il souligne que les délibérations contestées ont été adoptées dans des conditions parfaitement régulières et que le contrôle de légalité n'a donné lieu à aucune observation. En dépit du fait que pendant la période 1988-1993 le Conseil régional n'était soumis à aucune obligation juridique en ce qui concerne la publication de ses délibérations (suite à l'abrogation du décret n° 73-854 du 5 septembre 1973), il a publié les décisions litigieuses dans le recueil des actes administratifs du Conseil régional, avec un tirage à 600 exemplaires. A cela s'ajoute le fait que les juridictions administratives n'ont pas tenu compte de la situation particulière du conseiller régional qui a engagé la procédure, et qui était élu depuis 1992 et avait eu connaissance des délibérations contestées en 1995.

La Cour rappelle que, dans l'affaire *Marckx c. Belgique* (arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31, § 58), elle avait déclaré que le principe de sécurité juridique, nécessairement inhérent au droit de la Convention comme au droit communautaire, dispensait l'Etat belge de remettre en cause les actes ou situations juridiques antérieures au prononcé de l'arrêt de la Cour. Dans sa jurisprudence ultérieure, la Cour a dû à diverses occasions invoquer le principe de la sécurité juridique. Cela fut notamment le cas dans des affaires où la conduite des autorités administratives ou judiciaires avait porté atteinte au droit d'accès à un tribunal et à son corollaire, le droit à l'exécution d'une décision judiciaire définitive et exécutoire. Ainsi, la Cour a souligné que le justiciable doit pouvoir s'attendre à ce que soient respectées les règles relatives aux délais et formalités pour former un recours (arrêts *De Geouffrede la Pradelle c. France* du 16 décembre 1992, série A n° 253-B, § 33, et *Miragall Escolano et autres c. Espagne* du 25 janvier 2000, CEDH 2000-I, § 33). Elle a noté que des délais de prescription dans les affaires d'atteinte à l'intégrité physique de la personne sont un trait commun aux systèmes juridiques des Etats contractants et ont plusieurs finalités importantes (*Stubblings et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 octobre 1996, Recueil 1996-IV, § 33). De plus, dans l'arrêt *Brumărescu c. Roumanie* ([GC], n° 28342/95, ECHR 1999-VII, 28 octobre 1999, §§ 61-62), la Cour a estimé que la Cour suprême roumaine, en accueillant le recours introduit par le procureur général de la Roumanie en vertu de son pouvoir d'attaquer un jugement définitif par la

voie du recours en annulation, sans qu'il soit tenu par aucun délai, avait enfreint le principe de la sécurité juridique.

Plus précisément, la présente affaire se distingue nettement de l'affaire *De Geouffre de la Pradelle*, précitée. Dans cette dernière, la Cour avait estimé que le requérant n'avait pas bénéficié d'un droit d'accès concret et effectif à un tribunal, en raison du fait que le système de publicité de certains arrêtés ministériels et les modalités d'exercice des recours contre eux étaient d'une complexité telle qu'ils ne permettaient pas au justiciable de savoir à partir de quel moment courrait le délai pour introduire un recours devant le Conseil d'Etat. Si la Cour a déjà jugé qu'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, elle a souligné que ce principe veut surtout que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause (*Brumărescu* précité, § 61). En revanche, en l'espèce, le requérant ne se plaint pas d'avoir été privé de son droit d'accès à un tribunal, mais de l'absence, dans la législation en vigueur à l'époque des faits, d'une limite dans le temps du délai pendant lequel un acte administratif pouvait être attaqué devant les tribunaux. Or ni l'article 6 ni aucune autre disposition de la Convention d'ailleurs n'oblige les Etats à instituer des délais de prescription ou à fixer les points de départ de ceux-ci. La Cour observe également qu'elle a eu l'occasion d'indiquer que, en matière civile, les délais de prescription varient selon les Etats (arrêts *Stubblings et autres c. Royaume-Uni* précité, § 54).

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de celle-ci.

2. Le requérant allègue une violation de l'article 8 de la Convention, pris isolément ou en combinaison avec l'article 14. Ces articles disposent :

Article 8

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Le requérant soutient qu'en condamnant tant le principe que les modalités d'utilisation du logement de fonction, lié à l'exercice du mandat du Président de région, le juge administratif français va à l'encontre du droit de fixer librement son domicile principal et, en l'espèce, du droit du requérant de conserver le sien propre à Belley dans l'Ain, qu'il a d'ailleurs toujours conservé. Sauf à prétendre qu'on puisse présider une région sans être régulièrement présent à son siège et y disposer d'un logement, la position du juge revient à vouloir contraindre le requérant à faire de Lyon son lieu de résidence principale et exclusive.

De plus, le requérant allègue une violation de l'article 8 combiné avec l'article 14 de la Convention. En considérant que « la mise à disposition d'un logement de fonction, même par nécessité absolue de service et assortie, le cas échéant, de contraintes ou servitudes, implique l'attribution d'un avantage en nature, hors le cas où la consistance dudit logement imposerait à l'intéressé l'obligation de maintenir simultanément des dépenses afférentes à une autre habitation pour y loger sa famille », le Conseil d'Etat critique le caractère familial de l'usage qui a pu être fait du logement de fonction et insinue que c'est cet usage familial qui serait seul critiquable. Ainsi le juge administratif s'immisce indûment dans la liberté du mode de vie familiale du requérant qui n'aurait manifestement pas risqué de critiques s'il avait été célibataire et occupant seul son logement de fonction à Lyon.

La Cour note que le motif du Conseil d'Etat susmentionné constituait un *obiter dictum* dans le cadre des motifs amenant cette juridiction à conclure que la cour administrative d'appel n'avait pas commis d'irrégularité en s'abstenant de répondre aux moyens inopérants tirés, d'abord, de l'intérêt financier qu'aurait eu la région à financer un logement de fonction (plutôt qu'à supporter les frais de déplacement), ensuite de la méconnaissance du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales et de la rupture d'égalité entre les candidats à la présidence d'une région selon qu'ils résident ou non dans le chef-lieu de la région. La Cour ne s'aperçoit pas comment cette affirmation puisse porter atteinte au droit au respect de la vie familiale ou du domicile du requérant.

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

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Santiago QUESADA
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président