CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 13404/03
présentée par Filippos GRYPAIOS
contre la Grèce

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 12 janvier 2006 en une chambre composée de :

MM. L. LOUCAIDES, *président*,
C.L. ROZAKIS,
Mme F. TULKENS,
M. P. LORENZEN,
Mme N. VAJIĆ,
MM. D. SPIELMANN,
S.E. JEBENS, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 9 avril 2003,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Filippos Grypaios, est un ressortissant grec, né en 1973 et résidant sur l'île d'Egina. Il est représenté devant la Cour par M^e^ A. Prousanidis, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement défendeur est représenté par les délégués de son agent, MM. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil Juridique de l'Etat, et I. Bakopoulos, auditeur auprès du Conseil Juridique de l'Etat.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant était employé comme lanternier dans un garage d'entretien et de réparation de voitures. En 1995, l'Organisme de Sécurité Sociale (l'IKA) ordonna à son employeur, P.B., le versement de cotisations correspondant à une période durant laquelle le requérant n'avait pas été assuré auprès de l'IKA. De surcroît, l'IKA imposa à P.B. le versement de cotisations supplémentaires. P.B. saisit le tribunal administratif du Pirée de deux recours en annulation des actes exigeant le versement des cotisations. N'ayant pas eu connaissance de l'instance, le requérant n'intervint pas dans cette procédure.

Le 30 novembre 1998, le tribunal administratif du Pirée annula les actes attaqués (décisions n^os^ 3859 et 3860/1998).

Le 12 mai 1999, le requérant forma deux recours en tierce opposition contre les décisions n^os^ 3859 et 3860/1998 du tribunal administratif du Pirée. L'audience de l'affaire eut lieu le 9 février 2000. Dans ses observations devant la Cour, le requérant a, pour la première fois, exposé qu'il a demandé lors de l'audience de son affaire par le tribunal administratif, son ajournement afin de produire le récépissé de paiement de la consignation, demande qui aurait été rejetée par le tribunal administratif du Pirée.

Il ressort du dossier que le requérant s'acquitta du paiement de la consignation de 3 000 drachmes (9 euros), le 3 juillet 2000. Les délibérations sur l'affaire eurent lieu le 7 juillet 2000.

Le 11 juillet 2000, le tribunal administratif du Pirée déclara la tierce opposition irrecevable. Il considéra que le requérant avait omis de s'acquitter du paiement de la consignation exigée avant l'audience de l'affaire et, partant, n'avait pas satisfait à la condition exigée par l'article 277 du code de procédure administrative qui établissait à l'époque que le récépissé du paiement de la consignation devait être produit au plus tard le jour de la première audience (décisions n^os^ 1484 et 1485/2000 du tribunal administratif du Pirée).

Le 2 janvier 2001, le requérant interjeta appel de ces décisions. Il souleva, comme moyen de droit unique, que l'interprétation faite par le tribunal administratif du Pirée de l'article 277 du code de procédure administrative n'était pas conforme à l'article 20 § 1 de la Constitution grecque et aux articles 6 et 13 de la Convention. Le requérant alléguait que le dépôt de la consignation exigée avant la publication de la décision du tribunal administratif prouvait son intention sérieuse de poursuivre son recours en tierce opposition. Par conséquent, le rejet de son recours pour une raison de simple formalité l'aurait privé de l'examen du fond de son affaire.

Le 16 juillet 2002, la cour administrative d'appel du Pirée rejeta ses appels. Elle retint que le législateur était libre de réglementer les conditions d'accès à la justice, notamment par l'introduction de conditions de recevabilité des recours. Dès lors, l'obligation de payer la consignation avant l'audience de l'affaire était conforme à l'article 20 § 1 de la Constitution et aux articles 6 et 13 de la Convention. En particulier, la cour d'appel releva que cette condition de recevabilité visait à éviter l'encombrement excessif du rôle des juridictions ; d'autre part, son montant était faible, ce qui permettait pratiquement à tout citoyen de se pourvoir en justice (décisions n^{os} 1269 et 1270/2002). Ces arrêts furent notifiés au requérant le 9 octobre 2002.

Tout au long des procédures devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel du Pirée, le requérant a été représenté par un avocat.

B. Le droit interne pertinent

L'article 20 § 1 de la Constitution grecque dispose :

> « Toute personne a droit à la protection légale par les tribunaux et peut exposer devant eux ses points de vue sur ses droits et ses intérêts, conformément aux dispositions de la loi. »

A l'époque des faits, l'article 277 § 1 du code de procédure administrative disposait :

> « Pour que les recours exercés soient recevables, le récépissé de paiement de la consignation doit être produit jusqu'au jour de la première audience de l'affaire (...). »

En vertu de l'article 22 § 7 de la loi n^{o} 3226/2004, l'article 277 § 1 du code de procédure administrative fut amendé comme suit :

> « Pour que les recours exercés soient recevables, le récépissé de paiement de la consignation doit être produit jusqu'au jour de la première audience de l'affaire. Si celui-ci n'est pas produit, l'article 139 a) est appliqué. »

L'article 139 a) § 1 du code de procédure administrative dispose :

> « 1. En cas de vice de forme, le président du tribunal, le rapporteur de l'affaire ou le juge du tribunal d'instance invitent, même après l'audience, le représentant du

justiciable ou ce dernier, s'il a comparu devant le tribunal, à réparer ces défauts de formalité dans un délai raisonnable ».

GRIEF

Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint que le rejet de sa tierce opposition par les juridictions internes a porté atteinte à son droit à une procédure équitable.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ce que le tribunal administratif du Pirée rejeta son recours comme irrecevable au seul motif qu'il n'avait pas payé, avant la tenue de l'audience de son affaire, la consignation prévue par la loi. Il invoque l'article 6 § 1 dont les parties pertinentes sont ainsi libellées :

« 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 invoque, de plus, au même titre, l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Sur l'article 6 de la Convention

1. Sur l'exception d'irrecevabilité ratione materiae

Le Gouvernement excipe que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce, l'affaire étant relative au contentieux en matière de cotisations prévues par un régime de sécurité sociale. En particulier, celui-ci relève que le requérant contesta devant les juridictions administratives l'annulation par voie judiciaire du versement des cotisations imposé par l'IKA à son employeur. Or, le Gouvernement note que l'IKA est une personne morale de droit public et, partant, le présent litige est afférent à une relation régie en grande partie par le droit public.

La Cour rappelle qu'il est de jurisprudence constante que, dans le domaine des cotisations comme dans celui des prestations, les régimes de

sécurité sociale ont des affinités avec les assurances du droit privé (voir, *Schouten et Meldrum c. Pays-Bas*, arrêt du 9 décembre 1994, série A nº 304, p. 22, § 54). La Cour n'aperçoit donc aucune raison de s'écarter en l'espèce de sa jurisprudence constante en la matière. Elle note que le requérant était un salarié du secteur privé et qu'à l'origine de la présente affaire se trouve le paiement de cotisations patronales à l'IKA pour son compte. Nonobstant les aspects de droit public de la présente affaire, le requérant se trouvait non seulement concerné dans son rapport avec l'administration en tant que telle, mais aussi dans ses moyens d'existence ; la tierce opposition exercée par le requérant se rapportait à un droit subjectif de caractère patrimonial. Par conséquent, l'issue de la tierce opposition était directement « déterminante pour des droits et obligations de caractère civil » (voir, *mutatis mutandis*, *Paskhalidis et autres c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 485, § 30).

Partant, l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer en l'espèce.

Il convient donc de rejeter l'exception *ratione materiae* soulevée par le Gouvernement.

2. Sur le fond

Le Gouvernement affirme que les parties d'un litige sont censées respecter les conditions prévues par la loi régissant la recevabilité du recours exercé. En l'occurrence, le requérant savait que la recevabilité de son recours était soumise à la condition du paiement de la consignation avant la première audience. En tout état de cause, le Gouvernement avance que le requérant aurait pu demander l'ajournement de l'audience afin de produire le récépissé de la consignation.

Dans ses observations devant la Cour, le requérant a, pour la première fois, allégué qu'il avait demandé l'ajournement de l'audience devant le tribunal administratif afin de produire le récépissé de paiement de la consignation et que sa demande a été rejetée par le tribunal administratif du Pirée. De surcroît, le requérant allègue que, selon l'article 135 du code de procédure administrative, le tribunal peut ajourner l'audience uniquement s'il y a des « raisons sérieuses ». Or, selon la pratique des tribunaux administratifs, la production du récépissé de paiement de la consignation après la première audience n'est jamais considérée comme une « raison sérieuse » pour ajourner celle-ci. Enfin, le requérant soutient que l'approche des tribunaux administratifs était en l'occurrence particulièrement formaliste, ce qui l'a empêché de voir sa tierce opposition tranchée au fond.

La Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, *mutatis mutandis*, *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne,* arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2955, § 31) et elle ne substituera pas sa propre appréciation du droit à la leur en l'absence

d'arbitraire (voir, entre autres, *Tejedor García c. Espagne,* arrêt du 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2796, § 31). Cela est aussi vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux de règles de nature procédurale telles que les formes et les délais régissant l'introduction d'un recours (voir *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne,* arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3255, § 43).

La Cour considère que la réglementation relative aux formes à respecter pour introduire un recours vise certainement à assurer une bonne administration de la justice. Les intéressés doivent s'attendre à ce que ces règles soient appliquées. Toutefois, la réglementation en question ou l'application qui en est faite ne devrait pas empêcher les justiciables de se prévaloir d'une voie de recours disponible (voir, *mutatis mutandis*, *Société Anonyme « Sotiris et Nikos Koutras ATTEE » c. Grèce,* arrêt du 16 novembre 2000, *Recueil* 2000-XII, § 20). Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect particulier, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation.

Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même ; enfin, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, notamment, *Brualla Gómez de la Torre*, précité, p. 2955, § 33 et *Rodríguez Valín c. Espagne*, n° 47792/99, § 22, 11 octobre 2001).

En l'occurrence, la Cour rappelle que l'article 277 § 1 du code de procédure administrative prévoyait clairement et sans aucune équivoque à l'époque l'obligation de produire avant la première audience le récépissé de paiement de la consignation pour que le recours exercé soit recevable. Les juridictions internes ont par la suite appliqué cette disposition en déclarant le recours irrecevable, faute pour le requérant de s'être acquitté de la consignation prévue avant l'audience de l'affaire.

La Cour considère tout d'abord que l'obligation de payer la consignation avant la première audience de l'affaire servait les intérêts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice, en ce qu'elle visait à dissuader l'exercice abusif de recours devant les juridictions administratives. De surcroît, la Cour relève que la somme à acquitter au titre de consignation était particulièrement modeste (neuf euros), ce qui n'est pas de nature à entraver le droit d'un justiciable de saisir les juridictions administratives. Au demeurant, l'existence d'une disproportion entre la situation matérielle du requérant et la somme de la consignation à payer ne ressort pas du dossier (*voir, a contrario, Carabasse c. France*, n° 59765/00, §§ 56-57, 18 janvier 2005).

La Cour considère donc qu'il appartenait au requérant de respecter la condition de recevabilité telle que prévue par l'article 277 § 1 du code de procédure administrative. Cela est d'autant plus vrai que le requérant n'a aucunement démontré l'existence de raisons qui auraient pu l'en dispenser. Dans ses observations devant la Cour, le requérant a, pour la première fois, exposé qu'il a demandé lors de l'audience de son affaire devant le tribunal administratif, son ajournement afin de produire le récépissé de paiement de la consignation, demande qui aurait été rejetée par le tribunal administratif du Pirée. La Cour note toutefois que ces affirmations ne sont étayées par aucun élément du dossier. Le droit interne ne reconnaissait pas au justiciable la possibilité de s'acquitter du montant de la consignation lors de l'audience de l'affaire ou après son ajournement. Il devait justifier de l'accomplissement de cette obligation avant l'audience. Faute de s'y être conformé dans les délais, le tribunal administratif a déclaré irrecevable ses recours. Au demeurant, le requérant n'a produit le récépissé de la consignation dans le dossier que le 3 juillet 2000, à savoir quatre jours avant les délibérations sur son affaire, alors qu'il avait connaissance de l'absence du récépissé au moins depuis le 9 février 2000.

A la lumière de ce qui précède, la Cour considère que le requérant, qui était représenté tout au long de la procédure devant les juridictions internes par un avocat, devait s'attendre à l'application de l'article 277 § 1 du code de procédure administrative par les juridictions internes. Par conséquent, la décision du tribunal administratif du Pirée ne pouvait pas passer pour imprévisible. Compte tenu de la marge d'appréciation reconnue aux Etats quant aux conditions de recevabilité d'un recours, et eu égard aux circonstances de l'affaire, le requérant n'a pas subi une entrave disproportionnée à son droit d'accès à un tribunal. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu atteinte à la substance du droit d'accès à un tribunal.

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

B. Sur l'article 13 de la Convention

La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié (voir, parmi d'autres, *Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 157, CEDH 2000–XI).

Eu égard à la conclusion ci-dessus concernant le droit d'accès à un tribunal, la Cour estime que le requérant n'avait pas, en l'espèce, de grief défendable quant à la violation de son droit d'accès à un tribunal.

Partant, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Søren NIELSEN
Greffier

Loukis LOUCAIDES
Président