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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 40432/22
Charlyne LEPINOIS
contre le Luxembourg

La Cour européenne des droits de l'homme cinquième section, siégeant le 12 octobre 2023 en un comité composé de :

Mārtiņš Mits*, président*,
Georges Ravarani,
María Elósegui*, juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 40432/22 contre le Grand-Duché de Luxembourg et dont une ressortissante belge, Mme Charlyne Lepinois (« la requérante ») née en 1990 et résidant à Longchamps, représentée par Maître V. Bolard, avocat à Luxembourg, a saisi la Cour le 19 août 2022 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. L'affaire concerne, sous l'angle des articles 6, 13 et 14 de la Convention et 1er du Protocole n° 12, des allégations de discriminations et d'atteintes au droit d'accès à un juge et à un recours effectif, dans le cadre d'une procédure civile initiée par la requérante.

2. En 2011, 2012 et 2013, la requérante s'était vu refuser, en tant qu'étudiante belge dont le père était travailleur frontalier au Luxembourg, une aide financière pour études supérieures, au motif qu'elle ne remplissait pas la condition de résidence au Luxembourg, prévue par la loi luxembourgeoise applicable en la matière. Elle intenta un recours contentieux devant le tribunal administratif contre la seule décision de refus de 2011. Dans le cadre d'une affaire similaire, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) jugea par la suite la loi luxembourgeoise contraire au droit de l'Union européenne (*Giersch e.a.*, 20 juin 2013, C-20/12, EU:C:2013:411), ce qui eut pour

conséquence que l'État octroya à la requérante l'aide financière pour l'année 2010-2011. L'État refusa en revanche le paiement au-delà de 2011, faute de recours de la part de la requérante contre les décisions de refus concernant respectivement les années 2011-2012 et 2012-2013.

3. Celle-ci intenta alors une action en responsabilité civile de l'État devant les juridictions judiciaires, en faisant valoir que l'État luxembourgeois avait violé le droit de l'Union européenne sur la libre circulation et l'égalité de traitement des travailleurs par l'introduction d'une condition de résidence discriminatoire dans le dispositif législatif.

4. Les juridictions judiciaires rejetèrent sa demande. Elles considéraient que, à travers son action en responsabilité civile de l'État du fait de son activité législative, la requérante entendait en réalité, par le biais de sa demande de dommages et intérêts, obtenir indirectement le paiement des aides étatiques qui lui avaient été refusées en 2012 et 2013. Après avoir analysé l'évolution de la jurisprudence (divisée sur le sujet), les juges suivirent la jurisprudence majoritaire – dans la suite confirmée par un arrêt de la Cour de cassation – selon laquelle l'annulation d'une décision administrative par le juge administratif est une condition nécessaire à l'octroi de dommages et intérêts devant le juge civil. Ils retinrent que faire droit à la demande d'indemnisation pour préjudices matériel et moral subis en relation avec les décisions de refus de 2012 et 2013 présupposait le constat de l'illégalité de ces décisions, un tel constat ne rentrant pas dans le champ de compétence du juge judiciaire.

5. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dans son jugement du 7 avril 2017, rejeta les arguments de la requérante relatifs aux diligences nécessaires qu'elle aurait entreprises, à sa situation de faiblesse économique, à la lourdeur de la procédure devant le tribunal administratif, aux coûts engendrés et à l'absence de suspension par l'État du processus décisionnel dans l'attente de la décision de la CJUE.

6. La Cour d'appel précisa, dans son arrêt du 19 décembre 2018, qu'il découlait de l'ensemble de ses développements, « sans qu'il n'y ait besoin de renvoyer l'affaire à la CJUE pour répondre à la (...) question préjudicielle posée par [la requérante], [que] c'[étai]t à bon droit que le tribunal a[vait] retenu que celle-ci n'avait pas utilisé en temps utile toutes les voies de droit qui étaient à sa disposition en vue d'éviter le préjudice dont elle réclam[ait] actuellement indemnisation, que la voie de recours lui offerte était effective et que le droit communautaire ne s'opposait donc pas au rejet de la demande en indemnisation de [la requérante] pour violation du droit communautaire par l'État, tant dans sa fonction législative que dans sa fonction de prise de décisions administratives individuelles ».

7. Le 21 avril 2022, la Cour de cassation rejeta le pourvoi introduit par la requérante contre l'arrêt d'appel.

8. Elle déclara notamment irrecevables les premier et deuxième moyens de cassation. Ces moyens, tirés d'une violation des articles 6 et 13 de la

Convention, pris ensemble avec les articles 14 de la Convention et 1er du Protocole no 12, étaient libellés de manière identique, sauf que le premier moyen était tiré d'une violation pour défaut de base légale et le deuxième moyen était tiré d'une violation pure et simple de ces dispositions. Les moyens comportaient chacun deux branches. Les premières branches furent chacune déclarées irrecevables pour articuler « deux cas d'ouverture distincts » (c'est-à-dire, d'une part, le grief tiré de la violation du droit à un procès équitable et à un recours effectif, garantis par les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, et, d'autre part, celui de la violation de l'interdiction de la discrimination prévue par les articles 14 de la Convention et 1 du Protocole no 12). Les deuxièmes branches furent chacune déclarées irrecevables, au motif que le « moyen [était] nouveau et, en ce qu'il comporterait un examen des circonstances de fait, mélangé de fait et de droit ».

9. La Cour de cassation décida par ailleurs qu'il n'y avait pas lieu à saisine de la CJUE de questions préjudicielles. Plus précisément, dans un troisième moyen de cassation, la requérante critiquait que l'exigence d'exercer un recours devant les juridictions administratives était à ce point onéreuse qu'elle rendait en pratique la réparation du préjudice, subie par suite d'une violation du droit de l'Union européenne, impossible ou excessivement difficile et que la Cour d'appel s'était limitée à statuer sur cette question par des motifs abstraits (première branche), que celle-ci avait omis d'examiner les conséquences du coût imposé à la requérante, qui avait été une étudiante sans ressources propres (deuxième branche). La requérante jugeait nécessaire la saisine de la CJUE sur le point de savoir si une telle exigence n'avait pas pour effet de rendre impossible ou excessivement difficile la réparation du préjudice subi par suite d'une violation du droit de l'Union européenne (troisième branche). La Cour de cassation retint que la Cour d'appel avait constaté, à suffisance, les faits qui l'avaient amenée à retenir que l'exigence en question ne rendait pas impossible ou excessivement difficile la mise en œuvre de la responsabilité de l'État pour la violation du droit de l'Union européenne. Elle conclut que les deux premières branches n'étaient pas fondées, puis déclara, concernant la troisième branche, que « les deux premières branches (...) ayant été rejetées, il n'y a[vait] pas lieu à renvoi devant la CJUE des questions préjudicielles proposées ».

APPRÉCIATION DE LA COUR

10. En premier lieu, la requérante dénonce le fait que la réparation du dommage causé par l'État à la suite des décisions de refus de 2012 et 2013 soit subordonnée à l'exercice préalable de recours qui ne pouvaient être intentés (au vu des délais d'introduction d'un recours dirigé contre une décision administrative individuelle) qu'à un moment où l'arrêt de la CJUE constatant la discrimination n'avait pas encore été rendu. Elle souligne qu'au

moment où le délai d'introduction du recours contentieux devant les juridictions administratives courait toujours, elle pouvait légitimement penser que, si la CJUE reconnaissait la violation du droit de l'Union européenne, la multiplication de recours préalables ne serait pas considérée comme indispensable à la réparation de son dommage. Au titre des articles 6 et 13 de la Convention, elle dénonce une atteinte à son droit d'accès à un juge et à un recours effectif, en raison de l'exigence procédurale de recours administratifs contentieux préalables dépassant ses capacités financières en tant qu'étudiante privée de bourse. Sous l'angle de l'article 14 de la Convention et l'article 1er du Protocole no 12, elle reproche aux autorités nationales d'avoir aggravé la discrimination constatée par la CJUE, en donnant un caractère définitif aux décisions discriminatoires prises avant cet arrêt.

11. La Cour reconnaît que la situation qui se présentait était délicate et elle peut concevoir la déception perçue par la requérante quant à l'issue de la procédure. Toutefois, les juges du fond ont rendu leurs décisions sur la base d'une motivation circonstanciée qui n'apparaît ni arbitraire ni déraisonnable. Eu égard aux développements fournis dans les décisions litigieuses, l'exigence d'un recours administratif contentieux, bien qu'étant nécessairement de nature à générer un coût supplémentaire, quoique modéré (la problématique juridique se présentant de manière identique dans le recours introduit, se rapportant à l'année 2011, et dans ceux que la requérante aurait dû introduire pour les années subséquentes), n'apparaît pas comme ayant fait peser sur la requérante une charge disproportionnée rompant l'équilibre entre, d'une part, le souci d'une bonne administration de la justice, et, d'autre part, le droit d'accès au juge (ceci, notamment, eu égard à la possibilité, pour la requérante, de solliciter une indemnité de procédure).

12. Il s'ensuit que le grief tiré des articles 6 et 13 de la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

13. Face à ce constat, il y a lieu de conclure que la requérante disposait d'une voie de recours effective devant les juridictions administratives. Ainsi, en cas d'exercice des recours administratifs concernant les décisions de 2012 et 2013, elle se serait vu accorder rétroactivement la bourse, à l'instar de ce qui s'est produit concernant la décision de refus de 2011. Or, la requérante a omis de faire usage de ces recours.

14. Il s'ensuit que le grief tiré des articles 14 de la Convention et 1er du Protocole no 12 doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

15. Invoquant ensuite l'article 6 de la Convention, la requérante dénonce un formalisme excessif de la part de la Cour de cassation pour déclarer irrecevables ses premier et deuxième moyens de cassation (paragraphe 8 ci-dessus). Au sujet des premières branches, elle expose qu'il était parfaitement cohérent d'invoquer la violation conjointe des quatre dispositions concernées (*Foyer Assurances S.A. c. Luxembourg*, no 35245/18,

12 octobre 2021, et *Ghrenassia c. Luxembourg*, n° 27160/19, 7 décembre 2021), la violation de l'article 6 de la Convention impliquant aussi une atteinte à l'article 13 de la Convention, justement parce qu'elle corroborait à son avis une discrimination au sens des articles 14 de la Convention et 1er du Protocole n° 12. Au sujet des deuxièmes branches, elle dénonce une solution d'irrecevabilité de la Cour de cassation qui serait fondée sur des motifs lapidaires et manifestement erronés (*Galier c. Luxembourg* [comité], n° 2759/19, 10 mai 2022).

16. La Cour a rappelé les principes généraux relatifs à l'accès à un tribunal et, plus particulièrement, à une juridiction supérieure, dans l'arrêt *Dos Santos Calado et autres c. Portugal* (nos 55997/14 et 3 autres, §§ 108 à 117, 31 mars 2020), auquel elle se réfère.

17. En l'espèce, la requérante invoque, au sujet des deux branches des premier et deuxième moyens de cassation, différents arrêts rendus récemment par la Cour en la matière. Or, elle ne démontre pas en quoi les conclusions de ces arrêts, livrées au sujet de faits ou de contextes différents, seraient transposables au cas d'espèce. Aussi, pour restrictive qu'elle puisse apparaître, la conclusion à laquelle la Cour de cassation est parvenue dans la présente affaire ne saurait cependant être qualifiée d'arbitraire ou de manifestement déraisonnable au sens de l'article 6 de la Convention.

18. En effet, la Cour ne relève aucun signe de procédé excessivement formaliste ni arbitraire ou manifestement déraisonnable, concernant les premières branches, dans la distinction faite par la Cour de cassation entre les volets procédural (articles 6 et 13 de la Convention) et substantiel (articles 14 de la Convention et 1er du Protocole n° 12) pour conclure à l'existence de deux cas d'ouverture distincts, ce que prohibe la loi luxembourgeoise relative à la procédure devant la Cour de cassation.

Quant aux deuxièmes branches, pour autant que la requérante dénonce des « motifs manifestement erronés », 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, et elle ne substituera pas sa propre appréciation du droit à la leur en l'absence d'arbitraire (*Barrenechea Atucha c. Espagne*, n° 34506/02, §§ 23 et 24, 22 juillet 2008). Ensuite, quant aux doléances tirées de « motifs lapidaires », la requérante ne saurait utilement invoquer l'arrêt *Galier* (précité). En effet, la Cour y a conclu, dans un contexte tout à fait particulier et différent, que l'arrêt de la Cour de cassation n'avait pas permis de conclure que le raisonnement du requérant explicité dans son mémoire en réplique avait été dûment pris en compte.

19. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

20. Enfin, toujours sous l'angle de l'article 6 de la Convention, la requérante reproche à la Cour de cassation d'avoir refusé de poser une question préjudicielle à la CJUE (paragraphe 9 ci-dessus).

21. La Cour a rappelé sa jurisprudence en matière de renvoi préjudiciel dans l'arrêt *Bio Farmland Betriebs S.R.L. c. Roumanie* (n° 43639/17, §§ 48 à 51, 13 juillet 2021), auquel elle se réfère.

22. En l'espèce, la Cour de cassation, en tant que juridiction nationale de dernier ressort, a certes donné une motivation concise qui ne mentionne pas les critères de la jurisprudence *Cilfit* de la CJUE. Toutefois, les raisons de la décision se dégagent clairement de la procédure dans son ensemble. En effet, la Cour d'appel avait expliqué, sur la base d'un raisonnement circonstancié, pourquoi il n'y avait pas lieu à un renvoi préjudiciel. La Cour de cassation a entériné ce raisonnement de la Cour d'appel, en jugeant les deux premières branches du troisième moyen non fondées. Placée dans ce contexte, la conclusion de la Cour de cassation, quoique brève, avait mis la requérante en mesure de comprendre les raisons du rejet de sa demande de renvoi préjudiciel (voir, *mutatis mutandis, Harisch c. Allemagne*, n° 50053/16, §§ 37 à 42, 11 avril 2019 et *Krikorian c. France* (déc.), n° 6459/07, §§ 97 à 99, 26 novembre 2013).

23. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 9 novembre 2023.

Martina Keller Greffière adjointe	Mārtiņš Mits Président