



Si la création prétorienne d'un nouveau délai de recours contentieux ne porte pas une atteinte excessive au droit d'accès à un tribunal, son application immédiate aux instances en cours méconnaît l'article 6 § 1 de la Convention

Dans son arrêt de chambre¹, rendu ce jour dans l'affaire [Legros et autres c. France](#) (requête n° 72173/17 et 17 autres), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal) de la Convention européenne des droits de l'homme, et

Violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) dans le chef de M. Legros (requête n° 72173/17).

La Cour était saisie de dix-huit requêtes concernant l'application immédiate en cours d'instance d'un nouveau délai de recours contentieux, consacré par le Conseil d'État dans sa décision « Czabaj » du 13 juillet 2016 (Assemblée du contentieux, no 387763). Par cette dernière, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel, en l'absence de mention des voies et délais de recours dans une décision prise par l'administration, il n'est possible de la contester hors délai légal ou réglementaire que dans un « délai raisonnable » qui ne saurait, en règle générale, excéder un an à compter de la notification ou de la connaissance de la décision, sauf à justifier de circonstances particulières.

En premier lieu, la Cour considère que la définition, par voie prétorienne, d'une nouvelle condition de recevabilité, fondée sur des motifs justifiant l'évolution de jurisprudence ayant conduit à la création d'un « délai raisonnable » de recours, ne porte pas, alors même qu'elle est susceptible d'affecter la substance du droit de recours, une atteinte excessive au droit d'accès à un tribunal tel que protégé par l'article 6 § 1 de la Convention.

En second lieu, la Cour considère que l'application immédiate aux instances en cours de cette nouvelle règle de délai de recours contentieux, qui était pour les requérants à la fois imprévisible, dans son principe, et imparable, en pratique, a restreint leur droit d'accès à un tribunal à un point tel que l'essence même de ce droit s'en est trouvée altérée. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

En ce qui concerne la requête n° 72173/17, du fait de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention dont le requérant a été victime, la Cour estime que le juste équilibre requis par l'article 1 du Protocole n° 1 a été rompu et qu'il y a eu, en conséquence, violation de cet article.

Principaux faits

Les requérants sont seize ressortissants français et deux ressortissants algériens. Le 13 juillet 2016, un nouveau délai limitant dans le temps l'introduction d'un recours contentieux fut introduit par la décision « Czabaj » du Conseil d'État (Assemblée du contentieux, n° 387763). Alors qu'ils avaient des instances en cours devant des juridictions administratives françaises, les dix-huit requérants se virent appliquer de façon immédiate ce nouveau délai.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Parmi les dix-huit requérants, trois se virent opposer l'irrecevabilité issue de la décision Czabaj dès la première instance. M. Meynier avait demandé l'annulation par le tribunal administratif de Rennes d'une décision de retrait de points au capital de son permis de conduire. Cette demande fut formulée le 24 juillet 2014, soit quatre ans après que le requérant eut pris connaissance de la décision. M. Trani avait saisi le tribunal administratif de Bastia d'une demande d'annulation d'arrêtés qui avaient conduit à l'expropriation de certaines parcelles dont il était propriétaire. Cette requête avait été introduite le 22 juin 2013, soit vingt-six ans après la notification de l'arrêté contesté. M. Maillard, enfin, avait demandé l'annulation par le tribunal administratif de Lille d'arrêtés relatifs à sa nomination dans le grade d'inspecteur départemental de 1^{re} classe des impôts, et à son reclassement dans le grade d'inspecteur divisionnaire des finances publiques. Le tribunal avait été saisi le 18 juin 2014, près de trois ans après la prise de connaissance des arrêtés par le requérant. Les tribunaux administratifs de Rennes, Bastia et Lille rejetèrent les requêtes de MM. Meynier, Trani et Maillard, au motif que leurs recours avaient été présentés au-delà du délai raisonnable durant lequel ils pouvaient être exercés. Ces décisions furent confirmées en appel et devant le Conseil d'État.

Parmi les quinze autres requérants, trois se virent opposer l'irrecevabilité issue de la décision Czabaj en appel. M. Legros demanda, à l'issue d'un délai de quatorze ans, l'annulation de la décision par laquelle une commune avait exercé son droit de préemption sur un bien dont il était le propriétaire. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi le 11 décembre 2013, accueillit sa demande. Toutefois, le jugement fut annulé par la Cour administrative d'appel (CAA) de Versailles au motif que le recours excédait le délai raisonnable durant lequel il pouvait être exercé. Mme Baclet avait demandé, à l'issue d'un délai de près de deux ans, l'annulation de la décision par laquelle le président du conseil général des Alpes-Maritimes avait procédé à la résiliation de son contrat de travail. Le tribunal administratif de Nice, saisi le 24 juin 2016, avait rejeté la requête au fond sans se prononcer sur sa recevabilité. Puis, la CAA de Marseille avait rejeté l'appel de la requérante au motif que le recours introduit devant le tribunal administratif de Nice excédait d'une dizaine de mois le délai raisonnable durant lequel il pouvait être exercé. Enfin, Mme Koulla avait saisi, à l'issue d'un délai de trois ans, le tribunal administratif de Lille d'une demande d'annulation des décisions par lesquelles une commune avait refusé de reconnaître l'imputabilité au service, de la maladie dont elle souffrait. Si le tribunal, saisi le 4 novembre 2013, avait considéré la requête recevable, la CAA de Douai avait annulé le jugement au motif que la requête de Mme Koulla avait été exercée au-delà d'un délai raisonnable. Les trois décisions d'appel furent par la suite confirmées devant le Conseil d'État.

Enfin, les douze autres requérants se virent opposer l'irrecevabilité issue de la décision Czabaj en cassation. Tous avaient été licenciés par les liquidateurs judiciaires de la société dont ils étaient salariés. L'inspecteur du travail avait autorisé ce licenciement, et sa décision fut confirmée par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Six ans après avoir pris connaissance de ces deux décisions, les requérants avaient demandé leur annulation au tribunal administratif de Lille par des requêtes présentées le 24 avril 2012 et le 6 décembre 2012. Les demandes furent accueillies par le tribunal puis par la CAA de Douai. Néanmoins, en cassation, le Conseil d'État avait considéré que les recours dont les requérants avaient saisi le tribunal administratif de Lille excédaient le délai raisonnable durant lequel ils pouvaient être exercés. Le Conseil d'État avait conclu que les demandes étaient irrecevables pour tardiveté.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal), les requérants se plaignaient de l'application immédiate, en cours d'instance, du nouveau délai raisonnable de recours contentieux consacré par le Conseil d'Etat dans la décision Czabaj du 13 juillet 2016. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété), M. Legros (requête n° 72173/17) se plaignait d'une atteinte injustifiée

au droit au respect de ses biens, notamment en raison de la tardiveté opposée à sa requête par les juridictions internes.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 29 septembre 2017, le 28 novembre 2017, les 6 et 9 août 2018, le 5 octobre 2018, le 23 juin 2020, le 24 juin 2020 et le 20 juillet 2020.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges, composée de :

Georges Ravarani (Luxembourg), *président*,
Lado Chanturia (Géorgie),
Carlo Ranzoni (Liechtenstein),
Mārtiņš Mits (Lettonie),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Mattias Guyomar (France),
Mykola Gnatovskyy (Ukraine),

ainsi que de Victor Soloveytchik, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Article 6 § 1

Sur le principe de la création, par voie prétorienne, d'une limitation temporelle du droit de présenter un recours contentieux

La Cour note que, par la décision Czabaj, le Conseil d'État a créé, de manière prétorienne, une limitation temporelle d'ordre procédural susceptible, dans certains cas, d'entraîner l'irrecevabilité du recours formé contre une décision administrative individuelle, faisant ainsi obstacle à ce que les juridictions puissent apprécier le fond du litige. Elle relève que le Conseil d'État s'est abstenu de qualifier la nature du délai raisonnable de recours dont il a consacré l'existence dans cette décision.

La Cour considère qu'il ne lui appartient pas, alors que les autorités nationales se sont délibérément abstenues de le faire, de qualifier, au regard du droit interne, la nature de ce délai raisonnable de recours. Elle note que selon les termes de la décision Czabaj, la règle qu'elle énonce « a pour seul objet de borner dans le temps les conséquences de la sanction attachée au défaut de mention des voies et délais de recours ». Elle relève que la consécration de cette nouvelle limitation dans le temps peut être comprise comme visant non seulement à tempérer l'ampleur de la sanction attachée à la méconnaissance, par l'administration, de la garantie que constitue pour le destinataire d'une décision la mention des voies et délais de recours mais aussi à sanctionner l'éventuel abus du droit de recours de la part d'un requérant. La Cour considère que cette nouvelle règle de recevabilité ne touche pas aux seules modalités d'exercice du droit au recours, mais qu'elle est susceptible d'affecter sa substance même.

Ayant précisé ces éléments, la Cour rappelle, en premier lieu, qu'elle considère, s'agissant de l'élaboration de règles régissant l'accès à un tribunal, que les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation. Elle rappelle que l'évolution de la jurisprudence n'est pas en soi contraire aux droits protégés par l'article 6 de la Convention et qu'elle n'a pas à se prononcer sur l'opportunité d'une telle évolution.

En deuxième lieu, la Cour constate que la règle dégagée par la décision Czabaj vise, selon ses propres termes, à assurer la bonne administration de la justice et le respect du principe de sécurité juridique. Elle reconnaît qu'il s'agit là de buts légitimes.

En troisième lieu, s'agissant du rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et les buts visés, la Cour relève que le délai raisonnable consacré par la décision Czabaj est

normalement fixé à un an. Elle note que, parmi les règles et pratiques en vigueur dans trois autres États européens et celles mises en œuvre dans le champ du droit de l'Union européenne, le délai d'un an est le plus long de ceux applicables dans les hypothèses d'une information inexistante ou défaillante sur les voies et délais de recours. Dans ces conditions, la Cour considère que la consécration d'un délai raisonnable de recours contentieux, fixé, en règle générale, à une année à compter du moment où le requérant a eu connaissance de la décision dont il est le destinataire, accorde à celui-ci une période de temps qui ne saurait être regardée, en principe, comme insuffisante pour pouvoir s'enquérir des voies et délais de recours lui permettant de contester cette décision.

En quatrième lieu, la Cour note que ce délai raisonnable ne se déclenche qu'en l'absence d'opposabilité du délai réglementaire de droit commun fixé à deux mois, à savoir dans la situation particulière où l'auteur de la décision attaquée a omis d'indiquer les voies et délais de recours au destinataire de la décision, et à compter du moment où est établie, sous le contrôle du juge, la connaissance par le requérant de cette décision.

En cinquième et dernier lieu, la Cour souligne que la décision Czabaj prévoit que le délai raisonnable de recours est susceptible, en fonction des circonstances de chaque espèce, de faire l'objet d'une prorogation.

Dans ces conditions, la Cour considère que la création, par voie prétorienne, d'une nouvelle condition de recevabilité, fondée sur des motifs suffisants justifiant le revirement de jurisprudence opéré, ne porte pas, alors même qu'elle est susceptible d'affecter la substance du droit de recours, une atteinte excessive au droit d'accès à un tribunal tel que protégé par l'article 6 § 1 de la Convention.

Sur l'application aux instances en cours d'un nouveau délai de recours contentieux

La Cour examine ensuite in concreto si l'application du revirement de jurisprudence dans les instances en cours a méconnu le principe de sécurité juridique dans une mesure telle que cela aurait eu pour effet de porter atteinte à la substance même du droit au recours des requérants.

En premier lieu, elle relève qu'à la date à laquelle les requérants ont introduit leurs requêtes respectives devant la juridiction administrative de première instance, les règles relatives au délai de recours contentieux et à son opposabilité étaient déterminées par les dispositions des articles R. 421-1, R. 421-3 et R. 421-5 du code de justice administrative, l'article 19 de la loi du 12 avril 2000 et les articles L. 112-3, L. 112-6 et R. 112-5 du code des relations entre le public et l'administration. Par ailleurs, il existait une jurisprudence administrative bien établie précisant les modalités d'opposabilité du délai de recours contentieux et prévoyant la possibilité de contester, de manière perpétuelle, les décisions administratives individuelles.

La Cour note que la nouvelle cause d'irrecevabilité issue du revirement de jurisprudence a été consacrée à une date postérieure à celle à laquelle les requêtes de première instance de chacun des requérants ont été introduites. Il s'ensuit que l'application immédiate, en cours d'instance, de la nouvelle règle de délai de recours revient à ce que la cause d'irrecevabilité a été opposée rétroactivement à l'ensemble des requérants.

D'une part, la Cour constate qu'aucune erreur procédurale ne pouvait être imputée aux requérants concernant le délai de recours contentieux à la date d'introduction de leur requête. Elle relève d'ailleurs que, dans un certain nombre des présentes affaires, seul le délai mis par les juridictions pour rendre une décision a rendu possible l'application en cours d'instance de la décision Czabaj.

D'autre part, la Cour note que le non-respect du nouveau délai raisonnable, dégagé par voie prétorienne, a constitué l'unique motif d'irrecevabilité opposé aux requérants.

Hormis le cas de M^{me} Baclet, les requêtes des intéressés n'ont jamais été tranchées au fond, ou bien l'ont été en leur faveur, avant que ne leur soit ensuite opposée l'irrecevabilité au stade de l'instance d'appel ou de cassation.

En deuxième lieu, la Cour relève que les requérants font valoir que ce revirement de jurisprudence était, de leur point de vue, absolument imprévisible, en l'absence de tout élément permettant d'en augurer l'intervention. La Cour considère qu'à la date à laquelle ils ont saisi les tribunaux administratifs, les requérants ne pouvaient raisonnablement anticiper le contenu et les effets de la décision Czabaj sur la recevabilité de leurs recours respectifs.

En troisième lieu, la Cour relève que la justification de circonstances particulières ne conduit pas le juge à écarter l'exigence d'introduction du recours dans un délai raisonnable mais a seulement pour effet d'allonger la durée de ce dernier. La Cour constate cependant que, dans aucune des présentes requêtes, les juridictions n'ont considéré que de telles circonstances devaient être retenues. La Cour considère, qu'en l'absence, à cette période, de jurisprudence établie sur ce point, il était difficile aux requérants d'anticiper la nature des circonstances particulières susceptibles d'allonger la durée de ce délai raisonnable.

Dans ces conditions, la Cour considère que les requérants, en ce qui concerne leurs litiges respectifs, n'avaient pas de perspective raisonnable de voir allongé le délai raisonnable d'une année. Ils ne peuvent donc être regardés comme ayant effectivement, dans les circonstances des espèces, eu la possibilité de remédier à la cause d'irrecevabilité issue de la jurisprudence nouvelle qui leur fut appliquée rétroactivement.

En quatrième lieu, la Cour note que le Gouvernement n'apporte pas d'autre explication, concernant l'absence de report dans le temps de l'application du délai raisonnable de recours contentieux, que celle ressortant des motifs mêmes de la décision Czabaj, alors que le Conseil d'État a notamment, postérieurement à celle-ci, procédé à un tel report pour une règle de forclusion.

La Cour conclut que le rejet pour tardiveté, par application rétroactive du nouveau délai issu de la décision Czabaj, des recours des requérants, introduits antérieurement à ce revirement jurisprudentiel, était imprévisible. En outre, elle rappelle que les observations qu'ils ont, le cas échéant, pu présenter, n'ont pas été susceptibles d'allonger la durée du « délai raisonnable » fixé en règle générale à une année par cette nouvelle décision. Dans ces conditions, la Cour considère que l'application aux instances en cours de la nouvelle règle de délai de recours contentieux, qui était pour les requérants à la fois imprévisible, dans son principe, et imparable, en pratique, a restreint leur droit d'accès à un tribunal à un point tel que l'essence même de ce droit s'en est trouvée altérée.

La Cour considère donc qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Article 1 du Protocole n° 1 (requête n° 72173/17)

La Cour relève qu'en raison de l'irrecevabilité résultant de l'application rétroactive du délai raisonnable de recours contentieux, le requérant n'a pu faire valoir ses droits concernant le fond du litige au stade de l'appel, auquel il se trouvait placé en position de défendeur. Enfin, le pourvoi du requérant n'a pas été admis par le Conseil d'État.

Bien que la procédure d'admission des pourvois en cassation ne soit pas critiquable en soi, le requérant, qui avait de sérieux arguments à faire valoir devant les juridictions internes concernant le fond du litige, n'a finalement pu, à la suite de l'irrecevabilité opposée en appel, obtenir de réponse juridictionnelle sur le fond du litige en ce qui concerne l'atteinte au droit au respect de ses biens.

Or, la Cour rappelle que les procédures applicables doivent offrir à la personne concernée une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes afin de contester effectivement les mesures portant atteinte à son droit de propriété. Dans ces conditions, la Cour considère que, du fait de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention dont il a été victime, le juste équilibre requis par

l'article 1 du Protocole n° 1 a été rompu au détriment du requérant et qu'il y a eu, en conséquence, violation de cet article.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la France doit verser la somme de 3 000 euros (EUR) respectivement à M^{me} Koulla, M^{me} Baclet, M. Meynier et M. Maillard pour dommage moral, la somme de 9 240 EUR à M. Maillard pour frais et dépens, et qu'en ce qui concerne la somme à octroyer à M. Legros et à M^{me} Koulla au titre du dommage matériel, la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état et, en conséquence, la réserve en entier.

L'arrêt n'existe qu'en français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.