



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 12528/17
Josette QUINTANEL contre la France
et 14 autres requêtes
(voir liste en annexe)

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 17 juin 2021 en un comité composé de :

Lâtif Hüseyinov, *président*,

Lado Chanturia,

Mattias Guyomar, *juges*,

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

Vu les requêtes susmentionnées, introduites aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La liste des requérants figure en annexe. Ils sont représentés devant la Cour par M^e Parisi, avocat à Caluire-et-Cuire.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'exposés par les requérants, se présentent de la manière suivante.

3. Les requérants sont d'anciens fonctionnaires de sexe masculin, pères d'au moins trois enfants et justifiant d'au moins quinze ans de service, ou leur ayant-droit.

4. Ces agents demandèrent leur admission anticipée à la retraite en vertu de l'article L. 24, I, 3^o du code des pensions civiles et militaires de retraite (ci-après « l'admission anticipée à la retraite »). Ils sollicitèrent par ailleurs que leur pension soit calculée avec la bonification d'ancienneté prévue à l'article L. 12, b) du même code (ci-après la « bonification d'ancienneté

pour enfants »). Ils contestèrent les refus qui leur furent opposés devant les juridictions administratives. Leurs recours furent rejetés à différents stades.

5. Séparément ou simultanément, les requérants engagèrent des recours indemnitaires contre l'État pour méconnaissance du droit de l'Union européenne (ci-après « UE ») du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Ils réclamèrent la saisine préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») de manière systématique. Leurs recours indemnitaires furent rejetés sans renvoi préjudiciel. Les juridictions administratives, en se fondant sur le raisonnement dégagé par le Conseil d'État dans sa décision *Quintanel* du 27 mars 2015 (voir ci-dessous, partie « Le cadre juridique et la pratique pertinents »), estimèrent que ni les textes de loi précités ni les décisions des juridictions administratives contestées ne violaient le droit de l'UE.

1. Requête n° 12528/17

6. M. Quintanel, l'époux de la requérante, se vit refuser l'admission anticipée à la retraite le 20 décembre 2010. Il contesta cette décision devant le tribunal administratif. Par un jugement du 4 juillet 2013, ses prétentions furent rejetées. Par une décision rendue le 27 mars 2015, le Conseil d'État rejeta son pourvoi.

7. Il décéda en cours d'instance de cassation.

8. La requérante contesta la composition de la formation de jugement ayant statué le 27 mars 2015 dans le cadre d'un recours en révision. Celui-ci fut rejeté le 9 novembre 2015.

9. Elle introduisit deux requêtes devant la Cour, se plaignant notamment de la partialité de la formation de jugement ayant statué sur le pourvoi de son conjoint. Celles-ci furent déclarées irrecevables par décisions de la Cour, siégeant en formation de juge unique, des 12 novembre 2015 (n° 48063/15) et 23 juin 2016 (n° 25644/16).

10. Par un arrêté du 16 mars 2015, une pension de réversion fut accordée à la requérante. Pour son calcul, il fut considéré que son époux ne pouvait pas prétendre à une bonification d'ancienneté pour enfants. La requérante sollicita en vain la révision du montant de sa pension. Par une requête enregistrée le 19 juin 2015, elle contesta le refus implicite qui lui fut opposé et engagea un recours indemnitaire contre l'État pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Sa demande fut rejetée par un jugement du tribunal administratif de Limoges du 17 mars 2016. Par une ordonnance du 24 août 2016, son pourvoi en cassation fut déclaré non-admis.

2. Requête n° 73971/17

11. La demande d'admission anticipée à la retraite du requérant fut rejetée le 27 décembre 2011. Il contesta sans succès cette décision devant les juridictions administratives entre 2012 et 2015.

12. Le 16 mars 2016, le requérant engagea un recours indemnitaire contre l'État pour violation du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Par une ordonnance du 7 février 2017, le président du tribunal administratif d'Amiens rejeta ses demandes. Son recours fut transmis au Conseil d'État par une ordonnance du président de la cour administrative d'appel d'Amiens du 12 avril 2017. Le requérant s'abstint de constituer avocat devant la juridiction administrative suprême.

3. Requête n° 73975/17

13. Le 30 octobre 2003, le requérant demanda son admission anticipée à la retraite. Elle lui fut refusée. Par une ordonnance du 10 décembre 2003, le juge des référés du tribunal administratif de Rennes suspendit cette décision.

14. Le requérant fut admis à la retraite avec anticipation le 19 décembre 2003. Sa pension fut liquidée par un arrêté du 19 janvier 2004, sans bonification d'ancienneté pour enfants. Le requérant demanda en vain que le montant de sa pension soit revu. Son recours en annulation fut rejeté le 16 octobre 2007.

15. Par une requête enregistrée le 29 mai 2009, il forma un recours indemnitaire contre l'État pour violation du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Par une ordonnance du 4 décembre 2012, le président du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion rejeta sa demande. Le 3 octobre 2013, la cour administrative d'appel de Bordeaux confirma cette décision. Par une décision du 5 octobre 2015, le Conseil d'État constata une dénaturation des faits et prononça la cassation. Statuant sur renvoi, la cour administrative d'appel de Bordeaux rejeta la requête du requérant le 16 juin 2016. Le Conseil d'État refusa d'admettre son second pourvoi, par une décision du 19 avril 2017.

4. Requête n° 80218/17

16. La demande de retraite anticipée du requérant fut rejetée le 18 janvier 2011. Par une requête enregistrée le 5 mars 2011, il sollicita l'annulation de cette décision et une indemnisation par l'État pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Par un jugement du 29 mai 2015, le tribunal administratif de Rennes rejeta ses demandes. L'appel du requérant fut rejeté par la cour administrative d'appel de Nantes le 24 mai 2017.

5. *Requête n° 80542/17*

17. Le requérant demanda à bénéficier d'une retraite anticipée le 16 octobre 2010. Un refus lui fut opposé. Par une requête enregistrée le 3 février 2011, le requérant sollicita l'annulation de cette décision et une indemnisation par l'État pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Le tribunal administratif de Rennes rejeta ses demandes le 29 mai 2015. Par une ordonnance du 3 février 2016, le président de la cour administrative d'appel de Nantes refusa la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (ci-après « QPC »). L'appel du requérant fut rejeté par la cour administrative d'appel de Nantes le 24 mai 2017.

6. *Requête n° 80559/17*

18. Le 9 décembre 2010, le requérant demanda pour la seconde fois son admission anticipée à la retraite avec bonification d'ancienneté pour enfants. Elle lui fut refusée. Le 26 janvier 2011, il forma un recours aux fins d'annulation de cette décision et d'indemnisation par l'État pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Le tribunal administratif de Rennes rejeta sa demande par un jugement du 29 mai 2015. Par une ordonnance du 26 janvier 2016, le président de la cour administrative d'appel de Nantes refusa la transmission d'une QPC. L'appel du requérant fut rejeté par la cour administrative d'appel de Nantes le 24 mai 2017.

7. *Requête n° 5748/18*

19. Le requérant demanda son admission anticipée à la retraite le 31 décembre 2003. Il contesta le refus implicite qui lui fut opposé. Par une ordonnance du 17 juin 2004, le juge des référés du tribunal administratif de Melun suspendit l'exécution de cette décision.

20. Par un arrêté du 30 juin 2004, le requérant fut admis à la retraite avec jouissance immédiate de pension, mais sans bonification d'ancienneté pour enfants. Il demanda en vain la révision du montant de sa pension. Il exerça un premier recours devant les juridictions administratives aux fins d'annulation et d'indemnisation entre 2004 et 2007, sans succès.

21. Le requérant et son épouse formèrent un deuxième recours indemnitaire devant les juridictions administratives en 2008, qui fut définitivement rejeté en appel en 2015.

22. Enfin, par un jugement du 27 juillet 2017, le tribunal administratif de Melun rejeta le troisième et dernier recours indemnitaire formé par le requérant pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives.

8. Requête n° 14926/18

23. Le requérant se vit refuser une admission anticipée à la retraite le 9 février 2010. Il déposa un premier recours en 2010, dont il se désista en 2013.

24. Par une requête du 21 novembre 2014, le requérant tenta d'engager la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administrative. Il fut admis à la retraite en cours d'instance, sans bonification d'ancienneté pour enfants. Le 28 septembre 2017, ses demandes furent rejetées par le tribunal administratif de Limoges.

9. Requête n° 17672/18

25. La demande d'admission anticipée à la retraite du requérant fut rejetée le 7 mars 2011. Il exerça sans succès un recours en annulation devant les juridictions administratives entre 2011 et 2015.

26. Par une requête enregistrée le 28 juillet 2016, il forma un recours indemnitaire contre l'État pour violation du droit de l'UE. Le tribunal administratif de Marseille rejeta ses demandes le 20 février 2017. La cour administrative d'appel de Marseille confirma ce jugement le 11 octobre 2017.

10. Requête n° 30036/18

27. Le requérant demanda son admission anticipée à la retraite le 21 avril 2006. Il contesta sans succès le refus qui lui fut opposé devant les juridictions administratives entre 2006 et 2008.

28. Il engagea ensuite un recours indemnitaire contre l'État pour méconnaissance du droit de l'UE le 31 décembre 2008. Ses demandes furent rejetées par un jugement du tribunal administratif de Nîmes du 20 décembre 2012, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 6 octobre 2015, devenu définitif.

29. Le 5 juillet 2010, le requérant demanda à nouveau une mise à la retraite anticipée. Elle lui fut refusée. Il contesta cette décision. Son recours fut rejeté par le tribunal administratif de Nîmes le 6 décembre 2012.

30. Par un arrêté du 2 juin 2014, le requérant fut admis à la retraite à l'âge légal. Sa pension fut calculée sans bonification d'ancienneté pour enfants. Il demanda en vain la révision du montant de sa pension. Par une requête enregistrée le 19 février 2015, le requérant engagea un dernier recours aux fins d'annulation et d'indemnisation pour méconnaissance du droit de l'UE. Par un jugement du 22 décembre 2017, le tribunal administratif de Nîmes rejeta ses demandes et le condamna à une amende de 2 000 EUR pour recours abusif.

11. Requête n° 34585/18

31. La demande d'admission anticipée à la retraite du requérant fut refusée le 7 novembre 2003. Par une ordonnance du 16 décembre 2003, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon suspendit l'exécution de cette décision. Le requérant bénéficia d'une retraite anticipée en vertu d'un arrêté du 9 février 2004. Par ordonnance du 1^{er} septembre 2004, le président du tribunal administratif constata donc qu'il n'y avait plus lieu à statuer sur sa requête en annulation.

32. N'ayant pas obtenu de bonification d'ancienneté pour enfants, le requérant contesta ensuite le montant de sa pension en 2004. Son recours fut rejeté par le tribunal administratif de Grenoble le 22 décembre 2006. Par ordonnance du 11 octobre 2007, son pourvoi en cassation fut déclaré non admis.

33. Le 6 juin 2009, le requérant et son épouse formèrent un recours indemnitaire à l'encontre de l'État pour violation du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Leur demande fut rejetée par ordonnance du 4 décembre 2012 du président du tribunal administratif de Saint-Denis-de-la-Réunion, confirmée par la cour administrative d'appel de Bordeaux par un arrêt du 3 octobre 2013. Par décision du 5 octobre 2015, le Conseil d'État rejeta leur pourvoi en cassation.

34. Par une requête du 20 mars 2015, le requérant sollicita à nouveau l'annulation de son titre de pension. Il se désista de ce recours en 2017.

35. Le 16 février 2016, le requérant engagea un dernier recours indemnitaire contre l'État pour violation du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Par une ordonnance du 31 mai 2017, le président du tribunal administratif de Marseille refusa la transmission d'une QPC. Le 22 janvier 2018, le tribunal administratif de Marseille rejeta sa demande.

12. Requête n° 37769/18

36. La demande d'admission anticipée à la retraite du requérant fut rejetée le 3 mars 2005. Il exerça en vain un recours en annulation devant les juridictions administratives entre 2005 et 2009.

37. Les 5 juillet et 27 septembre 2010, il réitéra sa demande de retraite anticipée. Un nouveau refus lui fut opposé. Le requérant présenta un deuxième recours en annulation entre 2011 et 2015, sans succès.

38. Parallèlement, le requérant forma un recours indemnitaire contre l'État pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des juridictions administratives le 20 avril 2011. Incidemment, il déposa une requête en suspicion légitime, dont le rejet fût assorti d'une amende pour recours abusif par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 28 janvier 2013. Le pourvoi formé contre cette décision fut déclaré non

admis le 25 octobre 2013. Le recours indemnitaire du requérant fut définitivement rejeté par arrêt de la cour administrative d'appel de Paris le 30 janvier 2018.

39. Admis à la retraite le 24 février 2016, le requérant contesta le montant de sa pension et demanda à bénéficier d'une bonification pour enfants. Sa demande de révision fut rejetée. Il forma une requête en annulation, qui fut rejetée par le tribunal administratif de Paris le 6 février 2018.

40. Par une requête enregistrée le 13 juin 2016, le requérant engagea un dernier recours indemnitaire contre l'État. Le 24 octobre 2017, le président du tribunal administratif de Paris refusa la transmission d'une QPC. Par un jugement du 6 février 2018, sa demande fut rejetée.

13. Requête n° 44407/18

41. Le 20 décembre 2006, le requérant se vit refuser une mise à la retraite anticipée. Son recours en annulation fut rejeté.

42. Par un arrêté du 28 août 2007, il fut admis à la retraite anticipée sur un autre fondement légal, sans bonification d'ancienneté pour enfants.

43. Le 13 juillet 2009, le requérant et son épouse formèrent un recours indemnitaire contre l'État. Le tribunal administratif de Toulouse rejeta leur demande par un jugement du 11 avril 2013, confirmé en appel le 26 juin 2015.

44. Par une requête enregistrée le 3 mars 2016, le requérant engagea un nouveau recours indemnitaire contre l'État, pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des décisions des juridictions administratives. Par une ordonnance du 30 septembre 2016, le président du tribunal administratif de Toulouse refusa la transmission d'une QPC. Le tribunal administratif de Toulouse rejeta sa demande le 31 octobre 2017. Par une ordonnance du 13 mars 2018, le président de la cour administrative d'appel de Bordeaux rejeta l'appel du requérant comme étant manifestement dépourvu de fondement.

14. Requête n° 48413/18

45. Le 14 décembre 2010, le requérant demanda son admission anticipée à la retraite avec bonification d'ancienneté pour enfants. Un refus lui fut opposé. Il contesta sans succès cette décision devant les juridictions administratives.

46. Le 10 juin 2016, le requérant engagea un recours indemnitaire contre l'État pour méconnaissance du droit de l'UE du fait des lois et des juridictions administratives. Par une ordonnance du 24 octobre 2017, le président du tribunal administratif de Paris refusa la transmission d'une QPC. Sa requête fut rejetée par le tribunal administratif de Paris le 10 avril 2018.

15. Requête n° 55575/18

47. Le 30 novembre 2015, le requérant demanda son admission anticipée à la retraite, avec bonification d'ancienneté pour enfants. Le 16 juin 2016, le requérant contesta le refus implicite de sa demande. Par un jugement du 18 mai 2018, le tribunal administratif de Montpellier rejeta sa demande.

B. Le cadre juridique et la pratique pertinents

1. Le droit à pension de retraite des fonctionnaires

a) La retraite anticipée pour les parents d'au moins trois enfants

48. Le droit à la jouissance immédiate de la pension de retraite (« retraite anticipée ») permet à un fonctionnaire ayant élevé au moins trois enfants et travaillé pendant au moins quinze ans de partir à la retraite en dérogeant à l'âge légal.

49. Prévu aux articles L. 24, I, 3^o et R. 37 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ce droit et son régime ont été décrits dans les affaires *Javaugue c. France* (n° 39730/06, §§ 17-21, 11 février 2010), et *Grenèche et autres c. France* ((déc.), n° 34538/08, §§ 9-15, 15 octobre 2013).

50. D'abord réformé à la suite de l'arrêt *Mouflin* rendu par la Cour de justice des Communautés européennes (« CJCE ») le 13 décembre 2001 (affaire C-206/00), ce droit a finalement été supprimé pour l'avenir par l'article 44 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 et l'article 3 du décret n° 2010-1741 du 30 décembre 2010.

b) La bonification d'ancienneté pour enfant

51. La « bonification d'ancienneté » est une majoration de la durée de service effectif d'un fonctionnaire prise en compte pour le calcul de sa pension. Les articles L. 12, b) et R. 13 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoient une bonification d'ancienneté pour enfant.

52. Son régime a été décrit dans les affaires *Phocas c. France* ((déc.), n° 15638/06, 13 septembre 2007) et *Ryon et autres c. France* ((déc.), n° 33014/08, §§ 12-21, 15 octobre 2013).

53. Il a été plusieurs fois modifié à la suite de l'arrêt *Griesmar* rendu par la CJCE le 29 novembre 2001 (C-366/99). Depuis la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, cette bonification n'est plus prévue que pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004.

c) L'arrêt *époux Leone* de la CJUE du 17 juillet 2014 et la décision *Quintanel* du Conseil d'État du 27 mars 2015

54. Par un arrêt *époux Leone* (17 juillet 2014, C-173/13), la CJUE, statuant à titre préjudiciel, a considéré que les dispositifs de retraite anticipée et de bonification précités, tels que modifiés loi n° 2003-775 du 21 août 2003 et par la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, engendraient

une discrimination indirecte en matière de rémunération entre travailleurs féminins et masculins contraire à l'article 141 du Traité CE, sauf à pouvoir être justifiés par des facteurs objectifs étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe et à être propres à garantir l'objectif invoqué et nécessaire à cet effet.

55. Exploitant la marge d'appréciation laissée par la CJUE au juge national, le Conseil d'État, statuant en assemblée du contentieux sur le pourvoi de M. Quintanel (27 mars 2015, n° 372426, *Recueil Lebon*), a jugé que ces deux dispositifs, quoiqu'indirectement discriminatoires, poursuivaient un objectif de politique sociale de manière adéquate et nécessaire. Il les a donc jugés conformes au principe de l'égalité des rémunérations garanti par le droit de l'UE.

2. L'action en responsabilité de l'État pour violation du droit de l'UE

a) La responsabilité du fait des lois

56. En vertu du droit de l'UE, les États membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit de l'UE imputables au législateur national (CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93).

57. Depuis sa décision *Gardedieu* (8 février 2007, n° 279522, *Recueil Lebon*), le Conseil d'État juge plus largement que la responsabilité de l'État pour méconnaissance des engagements internationaux de la France par le législateur peut être recherchée devant les juridictions administratives.

b) La responsabilité du fait des décisions judiciaires

58. Dans son arrêt *Köbler* (30 septembre 2003, C-224/01), la CJCE a indiqué que cette action en responsabilité était ouverte pour tout type de violation du droit de l'UE, et ce quel que fût l'organe de cet État dont l'action ou l'omission était à l'origine du manquement. Lorsqu'un tel manquement est recherché dans une décision rendue par une juridiction nationale statuant en dernier ressort, il importe cependant de caractériser une violation manifeste du droit de l'UE.

59. Depuis sa décision *Gestas* du 18 juin 2008, le Conseil d'État admet que la responsabilité de l'État puisse être engagée devant les juridictions administratives lorsqu'une décision juridictionnelle est entachée d'une violation manifeste du droit de l'UE ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (n° 295831, *Recueil Lebon*).

3. Le renvoi préjudiciel devant la CJUE

60. Les dispositions juridiques pertinentes relatives à la saisine préjudicielle de la CJUE ont été exposées dans l'arrêt *Sanofi Pasteur c. France* (n° 25137/16, §§ 34-38, 13 février 2020).

GRIEFS

61. Les requérants invoquent plusieurs violations des articles 6 § 1 et 13 de la Convention :

– ils soutiennent que le Conseil d'État a manqué d'impartialité dans le cadre de sa décision *Quintanel* du 27 mars 2015 ;

– ils prétendent que les juridictions administratives n'ont pas statué de manière indépendante et impartiale dans le cadre de leurs recours indemnitaires, par déférence vis-à-vis du Conseil d'État ;

– ils critiquent la motivation des décisions de refus de renvoi préjudiciel devant la CJUE qui leur ont été opposées ;

– et ils estiment que les juridictions internes n'ont pas suffisamment motivé leur décision sur le fond.

62. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 et l'article 1 du Protocole n° 1, deux des requérants se plaignent d'une application rétroactive de dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite (requêtes n°s 34585/18 et 37769/18).

63. Enfin, l'un des requérants considère que les juridictions internes n'ont pas tiré les conséquences d'un arrêt de cassation rendu dans son intérêt, en violation de l'article 6 et de l'article 1 du Protocole n° 1 (requête n° 73975/17).

EN DROIT

A. Jonction des requêtes

64. Compte tenu de la similitude des requêtes énumérées en annexe, la Cour juge approprié de les joindre, en application de l'article 42 § 1 de son règlement.

B. Sur la violation alléguée des articles 6 § 1 et 13 de la Convention

65. Les requérants invoquent les articles 6 § 1 et 13 de la Convention. S'agissant des griefs tirés du droit d'accès à un tribunal, la Cour rappelle que l'article 6 est une *lex specialis* par rapport à l'article 13 (voir, par exemple, *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI). Par conséquent, la Cour examinera ces griefs sous l'angle du seul article 6 § 1, dont les dispositions pertinentes sont les suivantes :

Article 6 § 1

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

66. La Cour doute que les requérants aient tous épuisé les voies de recours internes. Toutefois, elle ne juge pas nécessaire de trancher cette question, dans la mesure où l'ensemble de leurs griefs sont en tout état de cause irrecevables pour les raisons qui suivent.

1. Le grief tiré du manque d'impartialité du Conseil d'État dans le cadre de la décision Quintanel

67. Les quinze requérants soutiennent que le Conseil d'État aurait méconnu l'exigence d'impartialité dans le cadre de sa décision *Quintanel* (précitée).

68. En ce qui concerne tout d'abord la veuve de M. Quintanel (requête n° 12528/17), la Cour relève que ce grief est essentiellement le même que celui qu'elle a invoqué dans deux précédentes requêtes, jugées irrecevables les 12 novembre 2015 et 23 juin 2016 (n°s 48063/15 et 25644/16).

69. Cette partie de la requête n° 12528/17 doit dès lors être déclarée irrecevable en application de l'article 35 §§ 2 b) et 4 de la Convention.

70. S'agissant ensuite des quatorze autres requérants, la Cour rappelle qu'ils ne peuvent se prétendre victimes que s'ils démontrent avoir « subi directement les effets » de la mesure litigieuse (*Tănase c. Moldova* [GC], n° 7/08, § 104, CEDH 2010 et la jurisprudence citée). Or, aucun d'entre eux ne fut partie à l'instance contestée ou n'eut à en subir directement les effets.

71. Par conséquent et compte tenu des circonstances de l'espèce, leur grief est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 § 4 pour ce qui les concerne.

2. Le grief tiré du défaut d'impartialité et d'indépendance des juridictions administratives

72. Les quinze requérants critiquent l'impartialité et l'indépendance des juridictions administratives ayant examiné leurs recours indemnitaires fondés sur la violation manifeste du droit de l'UE. Ils reprochent aux juridictions administratives d'avoir jugé les normes et décisions juridictionnelles contestées conformes au droit de l'UE en appliquant le raisonnement suivi par le Conseil d'État dans sa décision *Quintanel* et en s'inspirant de sa motivation.

73. La Cour examinera conjointement les notions d'indépendance et d'impartialité, qui sont ici étroitement liées.

a) Principes généraux

74. Conformément à la jurisprudence bien établie de la Cour, pour déterminer si un tribunal peut passer pour indépendant, il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses

membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance.

75. Quant à la condition d'impartialité, on doit distinguer entre une démarche subjective, destinée à vérifier que le tribunal n'a manifesté aucun parti pris ni préjugé personnel, et une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (voir, parmi beaucoup d'autres, *Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, § 73, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, et *Bochan c. Ukraine*, n° 7577/02, §§ 65-66, 3 mai 2007). En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il en va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, à commencer par les parties à la procédure (*Bochan*, précité, § 66, et *Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], n°s 39343/98 et 3 autres, § 191, CEDH 2003-VI).

76. Ainsi, dans l'affaire *Mihalkov c. Bulgarie* (n° 67719/01, 10 avril 2008), la Cour s'est prononcée sur l'impartialité de deux juridictions ayant statué sur un recours indemnitaire fondé sur l'irrégularité de décisions qu'elles avaient précédemment rendues. Relevant que ces juridictions avaient elles-mêmes été parties à l'instance et qu'une éventuelle condamnation aurait été imputée sur leur propre budget, la Cour a jugé que de telles circonstances pouvant susciter un doute légitime sur l'impartialité objective des magistrats dans l'esprit du requérant.

b) Application aux cas d'espèce

77. À titre liminaire, s'agissant de la requête n° 34585/18, le requérant critique en particulier les conditions dans lesquelles a été rendue la décision du Conseil d'État du 5 octobre 2015. Or, celle-ci a mis fin à la procédure concernant le premier recours indemnitaire du requérant, qui a saisi la Cour le 18 juillet 2018, soit plus de six mois après la décision interne définitive.

78. Cette partie de la requête n° 34585/18 doit en conséquence être rejetée pour non-respect du délai de six mois en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

79. La Cour examinera successivement l'office du Conseil d'État et celui des tribunaux administratifs et cour administratives d'appel dans le cadre du jugement des recours indemnitaires des requérants.

80. S'agissant, ensuite, des recours indemnitaires dans le cadre desquels le Conseil d'État a statué, la Cour relève que seuls deux requérants (requêtes n°s 12528/17 et 73975/17) se sont pourvus en cassation à la suite de la décision *Quintanel*. Or, leurs pourvois ont été examinés par des magistrats qui n'avaient pas précédemment statué dans d'autres instances les concernant ou même dans la procédure engagée par M. Quintanel.

81. Dès lors, la Cour estime que le Conseil d'Etat n'a pas statué dans des conditions contraires à l'exigence d'impartialité subjective à leur égard.

82. Par ailleurs, s'agissant de l'examen des recours indemnitaires des quinze requérants par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la Cour considère que le fait que ces juridictions aient adopté l'analyse et la motivation d'une décision de principe de la cour suprême de leur ordre de juridiction – depuis confortée par une jurisprudence bien établie – ne suffit pas à justifier les appréhensions des requérants quant à l'impartialité objective des juges. De plus, les requérants n'apportent aucun élément permettant de douter de l'indépendance des juridictions administratives de premier et de second degré vis-à-vis du Conseil d'État en l'espèce.

83. La Cour considère enfin que l'espèce se distingue de l'affaire *Mihalkov* (précitée), dès lors que les présents recours indemnitaires étaient dirigés contre l'État, au nom duquel la justice est rendue (Conseil d'État, *M^{me} Popin*, 27 février 2004, n° 217257, *Recueil Lebon*) et qui était représenté à l'instance par des agents des ministères concernés, et qu'une éventuelle condamnation aurait pesé sur le budget de l'État et non sur le budget de fonctionnement des juridictions appelées à statuer.

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

3. *Le grief tiré du refus de saisir la CJUE à titre préjudiciel*

85. Les quinze requérants se plaignent de la motivation des rejets de leurs demandes de renvoi préjudiciel par les juridictions administratives.

a) **Principes généraux**

86. Le refus de renvoi préjudiciel peut affecter l'équité de la procédure lorsqu'il s'avère arbitraire (*Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, nos 3989/07 et 38353/07, §§ 57-59, 20 septembre 2011 et jurisprudence citée). Dans le cadre spécifique de l'article 267 alinéa 3 TFUE, les juridictions nationales statuant en dernier ressort sont tenues de motiver leur refus de renvoi préjudiciel au regard des exceptions prévues par la jurisprudence de la CJUE (*Ullens de Schooten et Rezabek*, précité, § 62). La Cour admet qu'une telle motivation puisse être recherchée dans la procédure dans son ensemble, en particulier lorsque la juridiction de dernier degré n'a statué que sur l'admission d'un recours (*Harisch c. Allemagne*, n° 50053/16, §§ 38-42, 11 avril 2019).

b) **Application aux cas d'espèce**

87. Dans le cadre de la requête n° 34585/18, tout d'abord, le requérant se plaint notamment de la motivation du refus de renvoi préjudiciel dans l'ordonnance de non-admission du pourvoi en cassation du 11 octobre 2007, dans l'ordonnance du président du tribunal administratif de St-Denis-de-la-Réunion du 4 décembre 2012 et dans l'arrêt de la cour administrative de

Bordeaux du 3 octobre 2013. Or, les procédures concernées ont été définitivement clôturées par des décisions rendues les 11 octobre 2007 et 5 octobre 2015, soit plus de six mois avant la saisine de la Cour le 18 juillet 2018.

88. Cette partie de la requête n° 34585/18 doit donc être rejetée pour non-respect du délai de six mois en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

89. S'agissant, par ailleurs, des renvois préjudiciels refusés par les tribunaux administratifs et par les cours administratives d'appel aux quinze requérants, la Cour constate que ces juridictions n'étaient pas tenues par une obligation de renvoi au titre de l'article 267 TFUE. L'article 6 § 1 de la Convention ne leur imposait donc pas de motiver leurs refus de renvoi (*Ullens de Schooten et Rezabek*, précité, § 62). Pour autant, ces juridictions ont, à chaque fois, motivé leurs refus de renvoi préjudiciel en concluant à la conformité au droit de l'UE des dispositions critiquées. À titre surabondant, la Cour constate que rien ne permet de qualifier ces refus d'arbitraires dans les circonstances de l'espèce.

90. Il reste enfin à la Cour à statuer sur le refus de renvoi préjudiciel décidé par le Conseil d'État dans le cadre de la requête n° 12528/17. La Cour observe que la requérante avait sollicité la saisine préjudicielle de la CJUE à titre « subsidiaire ». En l'espèce, le rejet de cette demande n'a pas été spécifiquement motivé dans l'ordonnance de non-admission du pourvoi en cassation du 24 août 2016. Toutefois, le tribunal administratif de Limoges, saisi de la même demande, avait motivé son refus de renvoi préjudiciel en relevant que les questions déterminantes pour l'issue du litige étaient analogues à celles que la CJUE avait tranchées dans l'arrêt *époux Leone*. Il avait par ailleurs souligné qu'il n'appartenait pas à la CJUE de statuer, dans le cadre d'un nouveau renvoi préjudiciel, sur l'emploi qu'avait pu faire le juge national de la marge d'appréciation qui lui avait laissée. Au vu de la procédure prise dans son ensemble, il apparaît donc qu'une motivation conforme aux prescriptions de la jurisprudence de la CJUE a été apportée à la requérante, laquelle a été mise en mesure d'en comprendre les raisons (voir, *mutatis mutandis*, *Harisch*, précité, § 41).

91. Dès lors, ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

4. *Le grief tiré de l'insuffisance de motivation des décisions de justice*

92. Les quinze requérants soutiennent que leurs demandes auraient été examinées de manière superficielle. Deux d'entre eux se plaignent également de l'absence de motivation des décisions de non-admission de leur pourvoi en cassation (requêtes n°s 12528/17 et 73975/17).

93. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 n'impose pas aux tribunaux d'apporter, dans la motivation de leurs décisions, une réponse détaillée à chaque argument soulevé (*Van de Hurk c. Pays-Bas*, 19 avril 1994, § 61,

série A n° 288, et *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 81, CEDH 2004-I). En ce qui concerne la procédure préalable d'admission des pourvois en cassation, la Cour a jugé qu'une juridiction suprême ne manque pas à son obligation de motivation lorsqu'elle se fonde uniquement sur une disposition légale spécifique pour écarter un pourvoi comme dépourvu de chances de succès, sans plus de précision (*Société anonyme Immeuble Groupe Kosser c. France* (déc.), n° 38748/97, 9 mars 1999 et *Latournerie c. France* (déc.), n° 50321/99, 10 décembre 2002).

94. En l'espèce, la Cour est, d'une part, en mesure de s'assurer que les juridictions internes ont répondu aux moyens essentiels de l'ensemble des requérants.

95. S'agissant, d'autre part, du refus d'admission des pourvois en cassation dans le cadre des requêtes n°s 12528/17 et 73975/17, la Cour note que les décisions du Conseil d'État étaient fondées sur l'absence de moyens de nature à permettre l'admission du pourvoi, au sens de l'article L. 822-1 du code de justice administrative.

96. Dès lors, ce grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

5. Le grief relatif aux amendes pour recours abusif (requêtes n°s 30036/18 et 37769/18)

97. Deux requérants se plaignent des amendes pour recours abusif qui leur ont été infligées (requêtes n°s 30036/18 et 37769/18).

98. La Cour rappelle que les amendes pour procédure abusive, dont le but est de se prémunir contre des plaideurs téméraires et d'assurer une bonne administration de la justice, ne sont pas par principe incompatibles avec l'article 6 § 1 (*Poilly c. France* (déc.), n° 68155/01, 15 octobre 2002, et *Maillard c. France*, n° 35009/02, §§ 35-38, 6 décembre 2005).

99. S'agissant de la requête n° 37769/18, la Cour relève d'emblée que l'amende a été prononcée dans le cadre d'une requête en suspicion légitime définitivement rejetée par ordonnance de non-admission du pourvoi en cassation du 16 juin 2015. Cette procédure incidente s'intégrait au demeurant dans un procès qui a été définitivement tranché le 30 janvier 2018.

100. À supposer même que l'article 6 soit applicable à la procédure tendant au renvoi d'un procès devant une autre juridiction pour suspicion de partialité, ce grief a été soulevé devant la Cour plus de six mois après la décision interne définitive. Cette partie de la requête n° 37769/18 doit donc être rejetée pour non-respect du délai de six mois en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

101. S'agissant de la requête n° 30036/18, la Cour constate que c'est au terme d'un examen approfondi que le tribunal administratif de Nîmes a rejeté les demandes du requérant et jugé celles-ci abusives. Le requérant expose par ailleurs avoir renoncé à exercer un recours en estimant que

celui-ci serait voué à l'échec. Or, rien ne permet de conclure que les appréhensions du requérant étaient fondées, que le tribunal administratif aurait pris une décision arbitraire ou que l'accès du requérant aux tribunaux aurait, par ailleurs, été entravé.

102. Dès lors, cette partie de la requête n° 30036/18 doit être rejeté comme étant manifestement mal fondée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

C. Sur les autres griefs

103. Trois des requérants (requêtes nos 73975/17, 34585/18 et 37769/18) soulèvent également d'autres griefs sur le fondement des articles 6 § 1 et 13 combinés avec l'article 1 du Protocole n° 1 ou de l'article 6 § 1 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

104. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations présentées devant elle, la Cour ne relève aucune violation apparente des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

105. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

Décide de joindre les requêtes ;

Déclare les requêtes irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 juillet 2021.

{signature_p_2}

Martina Keller
Greffière adjointe

Lətif Hüseynov
Président

DÉCISION QUINTANEL c. FRANCE ET AUTRES REQUÊTES

ANNEXE

N°	Requête N°	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance Lieu de résidence
1.	12528/17	Quintanel c. France	09/02/2017	Josette QUINTANEL 1952 Domps
2.	73971/17	Queleennec c. France	12/10/2017	Olivier QUELENNEC 1968 Amiens
3.	73975/17	Mahé c. France	12/10/2017	Hervé MAHÉ 1955 Bégard
4.	80218/17	Bruned c. France	17/11/2017	José Juan BRUNED 1960 Brest
5.	80542/17	Jezequel c. France	17/11/2017	Paul JEZEQUEL 1955 Locmaria-Plouzané
6.	80559/17	Le Calve c. France	17/11/2017	Philippe LE CALVE 1963 Lanester
7.	5748/18	Solliec c. France	25/01/2018	Yves SOLLIEC 1945 Le Perreux-sur-Marne
8.	14926/18	Bleslu c. France	18/03/2018	Bernard BLES LU 1956 Noailhac
9.	17672/18	Lusinchi c. France	11/04/2018	Marc Jean Ludovic LUSINCHI 1960 L'Argentière-la-Bessée
10.	30036/18	Escanes c. France	21/06/2018	Philippe ESCANES 1954 Montfrin
11.	34585/18	D'Amato c. France	18/07/2018	Michel d'AMATO 1951 Céret

DÉCISION QUINTANEL c. FRANCE ET AUTRES REQUÊTES

N°	Requête N°	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance Lieu de résidence
12.	37769/18	Lautecaze c. France	03/08/2018	Marc LAUTÉCAZE 1954 Boulogne-Billancourt
13.	44407/18	Puech c. France	14/09/2018	Christian PUECH 1954 Saïx
14.	48413/18	Noury c. France	09/10/2018	Didier Jean-Marie Henri NOURY 1959 Saint-Piat
15.	55575/18	Dupre c. France	18/11/2018	Dany DUPRE 1958 Saint-Gély-du-Fesc