

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 22643/93
présentée par Christian MENVIELLE
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 16 janvier 1996 en présence
de

M. H. DANELIUS, Président
Mme G.H. THUNE
MM. G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 14 août 1993 par Christian MENVIELLE
contre la France et enregistrée le 17 septembre 1993 sous le N° de
dossier 22643/93 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
29 juin 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant
le 6 septembre 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, est né en 1954 et réside
à Tarbes (Hautes-Pyrénées). Devant la Commission, il est représenté par
M. Philippe Bernardet, sociologue, résidant à la Fresnaye-sur-Chédouet
(Sarthe).

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

Le 17 mai 1988, le requérant fut interpellé à Tarbes par les
services de police près du domicile de son ex-épouse au sujet d'une
altercation survenue entre celle-ci et le requérant.

Le 18 mai 1988, le requérant fut transféré au centre hospitalier
spécialisé de Lannemezan, au vu d'un arrêté de placement provisoire en
établissement psychiatrique pris le même jour par le maire de Tarbes
sur le fondement de l'article L 334 du Code de la Santé publique. Cet
arrêté visait un certificat médical du docteur H. daté du 18 mai 1988.

Par lettre du 24 mai 1988, l'avocat du requérant demanda au procureur de la République de Tarbes d'ordonner une enquête sur les circonstances de l'interpellation du requérant le 17 mai 1988.

Le 3 juin 1988, le préfet des Hautes-Pyrénées prit, conformément à l'article 343 du Code de la Santé publique, un arrêté ordonnant le maintien d'office en internement du requérant. Cet arrêté visait l'arrêté de placement provisoire du maire de Tarbes et le certificat médical du docteur M. du 18 mai 1988.

L'internement prit fin le 12 août 1988, suite à un arrêté du préfet des Hautes-Pyrénées du 11 août 1988.

Le 20 novembre 1990, le requérant saisit le tribunal administratif de Pau d'un recours en annulation contre l'arrêté provisoire de placement du maire de Tarbes et l'arrêté de placement d'office du préfet.

Le 4 juillet 1991, le requérant envoya au préfet des Hautes-Pyrénées une lettre datée du 30 juin 1991. Cette lettre se terminait comme suit :

"Attendu que vos diverses décisions et agissements illégaux et irréguliers, gravement attentatoires à ma liberté ont engagé la responsabilité de l'Etat;

que le préjudice ainsi causé peut être estimé à 1.000.000 F (un million de francs);

Je vous prie de bien vouloir, au nom de l'Etat, m'adresser ladite somme par retour du courrier.

Veuillez agréer (...)"

Aucune suite n'aurait été réservée à cette lettre.

Par jugement du 17 février 1993 devenu définitif à défaut d'appel, le tribunal annula les décisions des 18 mai 1988 et 3 juin 1988.

Le tribunal motiva comme suit sa décision concernant l'arrêté provisoire :

"Considérant que l'arrêté en date du 18 mai 1988 par lequel le maire de Tarbes a ordonné le placement provisoire d'office de [...] (du requérant) à l'hôpital de Lannemezan ne comporte aucune motivation ; que, s'il vise un certificat médical du même jour établi par le docteur H., il ne reproduit pas les termes de ce certificat, n'annonce pas sa jonction en annexe et ne déclare d'ailleurs pas s'en approprier les motifs ; qu'au surplus, ledit certificat, dont les termes sont repris dans le mémoire en défense du maire, ne comprend lui-même aucune description de l'état mental de [...] (du requérant) et se borne à constater que l'état de santé de ce dernier est dangereux pour lui-même et son entourage et nécessite son placement d'office ;

Considérant qu'il ne ressort d'aucune des pièces du dossier qu'une situation d'urgence absolue aurait empêché la motivation de l'arrêté attaqué ; que ce dernier, qui ne répond pas aux exigences de la loi du 11 juillet 1979, est donc entaché d'excès de pouvoir et doit être annulé."

S'agissant de l'arrêté de placement d'office du préfet, le tribunal s'exprima comme suit :

"Considérant que la décision en date du 3 juin 1988 par laquelle le préfet des Hautes-Pyrénées a décidé le maintien d'office de

[...] (du requérant) au centre hospitalier spécialisé de Lannemezan ne comporte aucune motivation ; que si cette décision vise l'arrêté du maire de Tarbes en date du 18 mai 1988 et le certificat médical du même jour établi par le docteur M. 'constatant que le susnommé est dangereux pour l'ordre public et la sécurité des personnes', il ne ressort d'aucune pièce du dossier que ces documents auraient été annexés à la décision du préfet lors de sa notification à [...] (au requérant) ; qu'au surplus, l'arrêté du maire de Tarbes était, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, lui-même dépourvu de motivation, et le certificat du docteur M., non versé au dossier, se bornait, selon les termes de l'arrêté préfectoral, à mentionner le danger existant pour l'ordre public sans se prononcer sur l'état mental du requérant ;

Considérant qu'en l'absence de situation d'urgence démontrée par l'administration, l'arrêté préfectoral attaqué ne répond pas aux exigences de la loi du 11 juillet 1979 ; qu'il est donc entaché d'excès de pouvoir et doit être annulé."

Par lettre du 8 janvier 1995, parvenue à son destinataire le 24 janvier 1995, le requérant introduisit devant le maire de la ville de Tarbes un recours gracieux préalable. Rappelant que le tribunal administratif de Pau avait annulé l'arrêté provisoire du 18 mai 1988 car il était illégal et irrégulier, le requérant demanda, par retour du courrier, le paiement d'une somme de 500.000 F en réparation du préjudice subi. Aucune suite n'aurait été réservée à cette lettre.

A une date indéterminée, le requérant, se fondant sur la décision du tribunal administratif de Pau du 17 février 1993, entama devant le tribunal de grande instance de Paris une action en réparation du préjudice subi du fait de l'internement ordonné par les arrêtés des 18 mai et 3 juin 1988. Par jugement du 20 mars 1995, le tribunal de grande instance s'est déclaré compétent pour connaître de cette demande. L'action est actuellement pendante devant la cour d'appel de Paris.

GRIEFS

1. Le requérant fait valoir qu'il n'a pas reçu d'informations suffisantes sur son arrestation et sa détention, en violation de l'article 5 par. 2 de la Convention. Il en veut pour preuve les difficultés rencontrées pour obtenir les pièces de son dossier et le fait que le tribunal administratif a déclaré son recours en annulation recevable malgré son caractère tardif.
2. Le requérant se plaint en outre de violations de l'article 5 par. 4 de la Convention. Insuffisamment informé sur les raisons de sa détention et sur le régime juridique sous lequel il se trouvait placé, il n'a pas pu agir, durant son internement, devant le tribunal administratif pour contester la régularité de son placement ou devant le président du tribunal de grande instance pour obtenir sa sortie immédiate.
3. Il se plaint aussi d'une atteinte aux dispositions de l'article 5 par. 1 de la Convention du fait de l'irrégularité de son internement qui résulte, non seulement de la décision d'annulation du tribunal administratif et du fait qu'il n'a jamais souffert d'aucun trouble mental, mais aussi du caractère arbitraire de son interpellation dont la justification reste mystérieuse. L'impossibilité de saisir une instance judiciaire durant son internement porte également atteinte à cette disposition.
4. Le requérant fait enfin valoir, sous l'angle de l'article 5 par. 5 de la Convention, que le droit interne ne permettrait pas la réparation des violations précitées de l'article 5 par. 2 et 4 de la Convention en l'absence de voies de recours ayant un caractère certain et/ou effectif. En outre, le droit interne ne permettrait qu'une réparation imparfaite de la violation de l'article 5 par. 1 en ce que

la jurisprudence administrative exige la constatation d'une faute lourde et ne considère pas comme telle un vice de forme, sans compter le fait qu'il ne dispose toujours pas de la copie intégrale du dossier médical. Il ajoute que, compte tenu de l'état actuel de la jurisprudence française en la matière, un justiciable reste dans l'incertitude quant à la voie de recours à suivre pour obtenir réparation de violations de l'article 5 par. 1 précité.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 14 août 1993 et enregistrée le 17 septembre 1993.

Le 24 février 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'article 5 par. 1, 2, 4 et 5 de la Convention. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 29 juin 1995. Le requérant a présenté ses observations en réponse le 6 septembre 1995.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de n'avoir pas été suffisamment informé sur son arrestation et sa détention, en violation de l'article 5 par. 2 (art. 5-2) de la Convention. Il ajoute qu'en raison de ce manque d'informations sur les raisons de sa détention et le régime juridique auquel il se trouvait assujéti, il n'a pu, durant son internement, agir devant le tribunal administratif pour contester la régularité de son placement ou devant le président du tribunal de grande instance pour obtenir sa sortie immédiate, au mépris de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention. Selon lui, cette impossibilité de saisir une instance judiciaire durant son internement porte également atteinte au paragraphe 1 de l'article 5 (art. 5-1) de la Convention.

Le requérant se plaint d'autres atteintes aux dispositions de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) de la Convention du fait de l'irrégularité de son internement qui résultent, selon lui, non seulement de la décision d'annulation du tribunal administratif, mais aussi du fait qu'il n'a jamais souffert d'aucun trouble mental et du caractère arbitraire de son interpellation dont la justification resterait mystérieuse.

Le Gouvernement soulève à cet égard deux exceptions d'irrecevabilité. Il observe d'abord que le requérant n'a pas saisi le tribunal de grande instance d'une demande de sortie immédiate, alors que le juge civil est seul compétent pour statuer sur le bien-fondé de l'internement. Il en conclut que le requérant n'a donc pas épuisé les voies de recours internes à cet égard. Il relève ensuite que, dans la mesure où le tribunal administratif a constaté l'irrégularité formelle de la détention et annulé les décisions entachées d'excès de pouvoir, le requérant a eu satisfaction sur ce point et n'a donc plus la qualité de victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

Le requérant fait d'abord valoir que le fait d'exiger qu'une personne internée saisisse le juge civil reviendrait à rendre impossible tout recours à la Commission compte tenu des règles de saisine de cet organe. Il ajoute que sa lettre au procureur de la République du 24 mai 1988 doit être considérée comme un acte de saisine du juge civil. Le requérant soutient ensuite qu'il est toujours victime de la violation alléguée. Il explique d'abord que le tribunal administratif n'a pas reconnu ladite violation, puisqu'il n'a nullement visé la Convention dans son jugement. Il ajoute que la Commission n'a pas compétence pour déclarer une requête irrecevable au motif qu'un requérant ne serait plus victime de la violation alléguée. Il fait

aussi valoir que l'on ne saurait considérer que la violation a été réparée, alors que ses demandes de réparation des 4 juillet 1991 et 8 janvier 1995 n'ont été suivies d'aucun effet.

La Commission rappelle d'abord que les paragraphes 2 et 4 de l'article 5 (art. 5-2, 5-4) peuvent être invoqués par toute personne qui fait l'objet d'un internement psychiatrique (Cour eur. D.H., arrêt Van der Leer du 21 février 1990, série A n° 170, p. 13, par. 28).

La Commission relève ensuite que le droit français prévoit deux types de recours contre un internement : l'action en sortie immédiate devant le juge judiciaire, en application de l'article L. 351 du Code de la Santé publique, et le recours en annulation devant le juge administratif portant sur la régularité formelle des actes administratifs relatifs à l'internement. Seul le juge judiciaire a compétence pour se prononcer sur le bien-fondé de l'internement, au besoin après avoir ordonné une expertise psychiatrique, et pour y mettre un terme en ordonnant la sortie immédiate.

a. En ce qui concerne la régularité formelle des décisions d'internement, la question se pose de savoir si le requérant peut encore se prétendre victime d'une violation de cette disposition dans la mesure où le tribunal administratif a annulé les décisions d'internement prises par les autorités françaises.

En effet, aux termes de l'article 25 par. 1 (art. 25-1) de la Convention :

"La Commission peut être saisie d'une requête (...) par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la présente Convention (...)"

La Commission rappelle les conditions posées par les organes de la Convention pour qu'un requérant cesse d'être victime, au sens de l'article 25 (art. 25) précité, des violations qu'il allègue : il faut que "les autorités nationales (aient) reconnu explicitement ou en substance, puis réparé, la violation" (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt Eckle du 15 juillet 1982, série A n° 51, p. 30, par. 66 ; N° 7826/77, déc. 2.5.78, D.R. 14 p.197).

La Commission observe qu'en l'espèce le tribunal administratif a considéré que l'arrêté provisoire du maire de Tarbes du 18 mai 1988 et l'arrêté préfectoral du 3 juin 1988 étaient illégaux, dans la mesure où ils n'étaient pas suffisamment motivés et où ils n'exposaient pas de manière détaillée les circonstances ayant rendu l'internement nécessaire, et qu'il les a ensuite annulés.

La Commission estime donc qu'en l'espèce, le non-respect des formalités légales et le défaut d'information du requérant sur les causes de l'internement ont été de la sorte reconnus en substance par les autorités nationales et réparés par l'annulation de l'acte (cf. N° 18578/91, déc. 19.5.95, non publiée).

La Commission relève en outre que le requérant a la possibilité, à la suite des décisions du tribunal administratif, de demander devant cette juridiction une réparation pécuniaire de l'illégalité constatée (voir point 2 ci-après). Elle constate qu'en se fondant sur la décision du tribunal administratif de Pau du 17 février 1993, le requérant a d'ailleurs entamé, d'une part, une action en réparation devant le tribunal de grande instance de Paris et, d'autre part, un recours gracieux préalable devant le maire de la ville de Tarbes.

Il s'ensuit que le requérant ne peut plus, à cet égard, se prétendre victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

b. En ce qui concerne le bien-fondé de l'internement, la Commission constate qu'en l'espèce, le requérant n'a pas fait usage de la voie de recours prévue par l'article L. 351 du Code de la Santé publique, alors qu'il ressort de la lettre de son avocat du 24 mai 1988 que le requérant avait déjà pu prendre contact avec lui avant cette date et qu'ils ne pouvaient donc être dans l'ignorance complète de la nature de la détention du requérant. Elle considère que cette lettre ne saurait être considérée comme un acte de saisine du juge civil ; d'autre part, elle observe que rien ne vient étayer l'affirmation du requérant, selon laquelle l'obligation de saisir le juge civil reviendrait à rendre impossible tout recours à la Commission. La Commission rappelle que la circonstance qu'une personne souffre de troubles mentaux n'est pas de nature à la dispenser de respecter les conditions de l'article 26 (art. 26) (cf. N° 6840/74, déc. 12.5.77, D.R. 10 p. 5). Par ailleurs, la Commission ne décèle en l'espèce aucune autre circonstance de nature à exonérer le requérant de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes (cf. N° 18578/91 précité).

En conséquence, la requête doit à cet égard être rejetée, en application des articles 26 et 27 par. 3 (art. 26, 27-3) de la Convention.

2. Le requérant se plaint en outre de ce que le droit interne ne permettrait qu'une réparation imparfaite de la violation alléguée de l'article 5 par. 1 (art. 5-1) et ne permettrait pas d'obtenir réparation de violations des paragraphes 2 et 4 (art. 5-2, 5-4) de cet article.

L'article 5 par. 5 (art. 5-5) de la Convention est ainsi libellé :

"Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation."

Le Gouvernement rappelle que le requérant n'a pas saisi le juge civil d'une demande de sortie qui aurait pu faire droit à une demande de dommages et intérêts en cas de détention non justifiée. Il relève ensuite qu'en ce qui concerne les irrégularités formelles constatées par le tribunal administratif dans sa décision d'annulation des décisions administratives ordonnant l'internement, le requérant n'a pas joint une demande tendant à la mise en jeu de la responsabilité de l'administration, alors que le juge administratif peut, selon une jurisprudence constante, accorder des dommages et intérêts en cas de faute lourde.

Le requérant explique que la réparation prévue à l'article 5 par. 5 (art. 5-5) se heurte, en droit français, à deux obstacles. Le premier tient à la complexité des règles de répartition des compétences entre les juridictions administratives et civiles et le deuxième à la limitation des pouvoirs des juridictions administratives. Il en conclut que l'on ne peut donc pas considérer qu'il puisse obtenir réparation intégrale du préjudice né des violations alléguées des paragraphes 1 à 4 de l'article 5 (art. 5-1, 5-4) de la Convention.

La Commission relève que le requérant dispose, en droit français, de la possibilité d'introduire un recours devant le tribunal administratif pour obtenir réparation des illégalités que ce dernier a constatées (cf. N° 18578/91 précité). Or il apparaît que le requérant n'en a rien fait en ce qui concerne les décisions du préfet, la lettre du 30 juin 1991 ne pouvant être considérée comme l'acte introductif d'un recours visant à obtenir réparation des illégalités constatées par le tribunal administratif. En revanche, s'il a entamé une action en réparation devant le tribunal de grande instance de Paris et un recours gracieux préalable devant le maire de la ville de Tarbes, il apparaît, d'une part, que l'action en réparation est encore pendante et, d'autre

part, que le requérant n'a pas saisi le juge administratif d'un recours contre le refus tacite de réparation résultant du silence du maire de la ville de Tarbes durant plus de quatre mois, alors qu'il a lui-même admis en avoir la possibilité sur le fondement de l'article R. 102 du Code des tribunaux administratifs.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la
Deuxième Chambre

(M.-T. SCHOEPFER)

Le Président de la
Deuxième Chambre

(H. DANELIUS)