



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE SATONNET c. FRANCE

(Requête n° 30412/96)

ARRÊT

STRASBOURG

2 août 2000

En l'affaire Michel SATONNET c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

M. W. FUHRMANN, *président*,

M. J.-P. COSTA,

M^{me} F. TULKENS,

M. K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M. K. TRAJA,

. M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 11 juillet 2000,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 3 juin 1999 dans le délai de trois mois qu'ouvriraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 30412/96) dirigée contre la France et dont un ressortissant, Michel Satonnet (« le requérant »), avait saisi la Commission le 7 janvier 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

2. Le requérant est représenté par M^e Eric Le Noury, avocat. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent M^{me} Michèle Dubrocard, Sous-directrice des Droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères.

3. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

4. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

5. Le 20 décembre 1968, la ville de Pantin décida de créer un centre médico-psychopédagogique (CMPP) géré par la commune. Au cours de sa séance du 18 septembre 1969, le conseil municipal décida de créer des emplois pour le fonctionnement de ce centre, dont celui de médecin psychiatre directeur à temps partiel.

6. Le 21 août 1970, une convention fut signée entre le préfet de la Seine-Saint-Denis, agissant au nom du département et le maire de la ville de Pantin, président de la commission de surveillance du CMPP, aux fins de définir les règles de prise en charge des frais de fonctionnement de ce centre. Aux termes de cette convention, l'ensemble du personnel médical et paramédical du centre était placé du point de vue technique sous l'autorité du médecin directeur, ce dernier devant être agréé par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

7. Par contrat du 20 juillet 1973, passé entre le requérant et le maire de Pantin (agissant pour le compte de la commune), le requérant fut engagé au poste de directeur du centre.

8. Courant 1982, plusieurs représentants de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), de la caisse d'assurance maladie d'Ile-de-France et de la Trésorerie générale conduisirent une enquête sur le fonctionnement du centre.

9. Par courrier du 15 juillet 1982 adressé au maire de Pantin, le Préfet fit part des résultats de cette inspection. Il relevait notamment l'existence d'un « malaise profond touchant à la fonction même exercée [par le requérant] », lequel « ne remplissait pas au sein de son équipe et dans ses relations tant avec les services de la ville de Pantin qu'avec la DDASS sa fonction de porte-parole, de coordinateur et de médiateur ». Il se plaignait encore du « manque d'esprit de service public de la part de l'ensemble des personnels » et concluait en annonçant le retrait de l'agrément pour le centre à compter du 31 mars 1983.

10. Par arrêté du 28 octobre 1982, le maire de Pantin, après avoir expressément visé les conclusions de la mission d'enquête et la lettre du préfet, licencia le requérant à compter du 1er novembre 1982.

11. Estimant avoir été abusivement congédié, le requérant saisit le 6 décembre 1982 le conseil de prud'hommes de Bobigny aux fins de voir condamner la ville de Pantin à lui payer diverses sommes à titre de dommages et intérêts pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, d'indemnité de préavis, d'indemnité de licenciement et d'indemnité pour inobservation de la procédure.

12. Par jugement du 15 juin 1983, le conseil de prud'hommes après avoir relevé que « le contrat de travail signé par les parties relève du Code du travail, du droit privé » et que « la participation [du requérant] au service public est exclue » alloua au requérant 28 054,85 FRF au titre de

l'indemnité de préavis de trois mois, 9 351 FRF au titre de l'indemnité conventionnelle de licenciement et 56 106 FRF au titre de l'indemnité pour licenciement sans cause réelle et sérieuse.

13. Sur appel de la ville de Pantin et appel incident du requérant, la cour d'appel de Paris, par arrêt du 18 janvier 1985, infirma le jugement entrepris et se déclara incompétente pour connaître du litige.

14. Le 19 mars 1985, le requérant saisit le tribunal administratif de Paris d'une demande visant à obtenir, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêt de licenciement du 28 octobre 1982 et, d'autre part, la condamnation de la commune de Pantin à lui verser une indemnité de 221 106 FRF en réparation du préjudice que lui aurait causé cette décision.

15. Le 19 décembre 1986, le requérant introduisit une autre requête devant le même tribunal administratif et tendant à ce que la ville de Pantin soit condamnée à lui verser la somme de 73 721,82 FRF à titre de rappels de salaires entre 1979 et 1982 ou, en cas de refus par le tribunal de faire droit à cette demande, que lui soit accordé le bénéfice de l'indemnité de direction de 10 % sur les salaires qu'il avait effectivement perçus entre 1976 et 1982, soit la somme de 54 614,69 FRF.

16. Par jugements en date des 31 janvier et 23 mai 1986, le tribunal administratif ordonna un supplément d'instruction à l'effet, pour la commune de Pantin et la direction de l'action sanitaire et sociale de la Seine-Saint-Denis, de produire diverses pièces et documents nécessaires ou utiles à la solution du litige.

17. Suite à ces jugements et dans le cadre du premier recours introduit par le requérant devant le tribunal administratif le 19 mars 1985, de nombreux mémoires furent échangés par les parties. Le 30 octobre 1990, le requérant déposa un mémoire complémentaire portant sa demande indemnitaire à la somme de 995 000 FRF, au motif que les pertes de salaires subies depuis la dernière évaluation de son préjudice effectuée le 22 août 1986 s'étaient nécessairement accrues puisqu'il n'avait toujours pas trouvé d'emploi pour remplacer le poste à mi-temps dont l'avait privé la ville de Pantin.

18. Dans le cadre du deuxième recours introduit par le requérant le 19 décembre 1986 plusieurs mémoires furent également échangés entre les parties.

19. Par jugement en date du 20 décembre 1990, le tribunal administratif de Paris, après avoir ordonné la jonction des deux requêtes introduites par le requérant, annula l'arrêt de licenciement pour défaut de motivation et alloua au requérant une indemnité de 10 000 FRF en réparation des préjudices nés de ce vice de forme.

20. Le requérant fit appel de ce jugement le 7 mai 1991 aux motifs que ses capacités de médecin psychiatre ne sauraient être mises en cause, qu'aucune insuffisance professionnelle ne pouvait justifier la rupture de son contrat de travail, que la somme de 10 000 FRF allouée par le tribunal ne

pouvait compenser son préjudice et qu'il avait droit à la réparation de la totalité du préjudice né de ses pertes de salaires, ainsi qu'à la réparation du préjudice moral et du préjudice résultant de la diminution de ses droits à la retraite. Il déposa un mémoire complémentaire le 12 juillet 1991, un mémoire en réplique le 2 décembre 1991 et des observations le 10 février 1992.

21. La ville de Pantin déposa des mémoires en défense les 9 octobre 1991 et 21 janvier 1992, et des conclusions le 18 novembre 1991.

22. Par arrêt du 21 septembre 1992, la cour administrative d'appel de Paris alloua une indemnité supplémentaire de 300 000 FRF au requérant.

23. Le 23 novembre 1992, la ville de Pantin saisit le Conseil d'État d'un recours contre cet arrêt. Le 30 novembre 1992, le Conseil d'État sollicita les observations du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville. La ville de Pantin déposa un mémoire complémentaire le 22 mars 1993. Le requérant présenta son mémoire en défense le 29 novembre 1993. Le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville présenta ses observations le 17 février 1994 et la commune de Pantin répliqua au mémoire du requérant le 20 mai 1994.

24. Par arrêt du 16 octobre 1995, le Conseil d'État rejeta les demandes des deux parties, condamnant simplement la ville de Pantin à payer au requérant 10 000 FRF exposés par lui et non compris dans les dépens.

25. Parallèlement et suite à l'arrêt de la cour administrative d'appel du 21 septembre 1992, le requérant saisit le maire de Pantin le 20 janvier 1993 d'une demande de réintégration dans ses fonctions et de reconstitution de sa carrière. En effet, le requérant estimait que, compte tenu des termes de l'arrêt de la cour administrative d'appel qui avait confirmé l'illégalité de l'arrêté de licenciement, la ville de Pantin était tenue de le réintégrer dans ses fonctions. En l'absence de réponse du maire de Pantin, le requérant saisit le 13 juillet 1993 le tribunal administratif de Paris aux fins de voir annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de ses demandes par le maire.

26. Le 21 février 1995, le requérant déposa une nouvelle demande devant le tribunal administratif de Paris visant à se faire indemniser du fait qu'il n'avait pas été réintégré dans ses fonctions.

27. Par jugement rendu le 18 février 1997, le tribunal administratif de Paris joignit les demandes. Il annula pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de la demande de réintégration. Il renvoya le requérant devant la commune pour qu'il soit procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle il avait droit pour perte de revenus, alloua au requérant 30 000 FRF au titre du préjudice moral et 200 000 FRF de provision sur l'indemnité due. Sur requête de la commune de Pantin, la cour administrative d'appel de Paris se prononça par arrêt du 4 novembre 1999. Elle alloua une indemnisation de 121 200 FRF au requérant, compte tenu des 763 000 FRF déjà versés en exécution des arrêtés portant réintégration, dit que la

commune devrait verser 174 510,94 FRF aux caisses sociales et fixa une astreinte devant commencer à courir à l'expiration d'un délai de deux mois après la notification de l'arrêt. Le 4 février 2000, le maire de Pantin a porté cette affaire devant le Conseil d'Etat où elle est actuellement pendante.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

28. Le requérant est d'avis que le litige relève du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Il estime qu'il n'était pas fonctionnaire et se réfère aux conclusions adoptées par la Commission dans son rapport.

29. Le Gouvernement ne conteste pas qu'à la lumière de l'arrêt *Pellegrin c. France* ([GC], no. 28541/95, CEDH 1999-VIII, 8.12.99 ; voir aussi l'arrêt *Frydlender c. France* [GC], no. 30979/96, CEDH 2000, 27.6.00) rendu par la Cour, l'article 6 § 1 semble applicable au contentieux relatif à la cessation de fonctions du requérant qui n'était pas au nombre des fonctionnaires chargés de la sauvegarde des intérêts de l'Etat.

30. La Cour, se référant à l'arrêt *Pellegrin* précité, est d'avis que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1 de la Convention

31. Reste à déterminer s'il y a eu dépassement du « délai raisonnable ». Le requérant est de cet avis, le Gouvernement s'oppose à cette thèse. Il estime en effet qu'il y a eu trois procédures successives, la première devant les juridictions de l'ordre judiciaire, qui a duré vingt-cinq mois, la deuxième devant les juridictions administratives, qui a duré dix ans et sept mois, et la troisième, également devant les juridictions administratives et qui a duré cinq ans environ à ce jour.

32. La Cour estime tout d'abord nécessaire de se prononcer sur la période litigieuse à prendre en considération pour apprécier le délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

33. La Cour relève que le requérant saisit le 6 décembre 1982 le conseil de prud'hommes aux fins de contester son licenciement et que celui-ci se déclara compétent pour connaître du litige. En revanche, la cour d'appel conclut le 18 janvier 1985 à l'incompétence des juridictions judiciaires.

Compte tenu de cet arrêt, le requérant saisit le 19 mars 1985 les juridictions administratives, et la procédure concernant la contestation de son licenciement se termina par l'arrêt du Conseil d'État en date du 16 octobre 1995. Néanmoins la Cour relève, qu'eu égard à la solution dégagée par la cour administrative d'appel dans son arrêt du 21 septembre 1992, ayant confirmé l'irrégularité de l'arrêté de licenciement du requérant, ce dernier s'estima fondé à saisir à nouveau le tribunal administratif, le 13 juillet 1993, d'une demande visant à voir annuler pour excès de pouvoir la décision implicite du maire de rejeter sa demande de réintégration et de reconstitution de carrière. Elle note également que le 21 février 1995 le requérant sollicita expressément du tribunal une indemnisation en raison de ce refus et que par jugement du 18 février 1997, le tribunal administratif, après avoir joint ces deux demandes annula pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet, renvoya le requérant devant la commune pour qu'il soit procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle il avait droit et lui accorda différentes indemnités. Cette décision fut confirmée par la cour administrative d'appel et la procédure est actuellement pendante devant le Conseil d'Etat.

34. La Cour rappelle que, selon la jurisprudence constante relative à l'application de l'article 6 § 1, le délai dont il convient de contrôler le caractère raisonnable couvre l'ensemble de la procédure, jusqu'à la décision vidant la « contestation » (voir, mutatis mutandis, arrêts *Guincho c. Portugal* du 10 juillet 1984, série A n° 81, p. 13, § 29 ; *Erkner et Hofauer c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 62, § 65, et *Guillemin c. France* du 21 février 1997, Recueil 1997-I, § 36, p. 160).

35. En l'espèce, la Cour note tout d'abord qu'une partie du litige portait sur la compétence des juridictions administratives et judiciaires et qu'on ne saurait reprocher au requérant d'avoir saisi préalablement le conseil de prud'hommes, celui-ci s'étant d'ailleurs déclaré compétent. S'agissant ensuite de la procédure en annulation du refus de le réintégrer dans ses fonctions et de la demande en indemnisation de son préjudice introduite le 13 juillet 1993 et qui est encore pendante, la Cour considère qu'il s'agit en l'espèce d'une procédure d'exécution de l'arrêt précédemment rendu par la cour administrative d'appel le 21 septembre 1992 et qu'elle ne saurait être considérée comme détachable de la procédure initiale.

36. La Cour considère donc que la durée de la procédure litigieuse, qui a débuté le 6 décembre 1982 et est encore pendante, est d'environ dix-sept ans et demi.

37. La Cour relève plusieurs périodes d'inactivité susceptibles d'être imputées aux autorités judiciaires, en particulier du 3 avril 1987 (date du dépôt du dernier mémoire devant le tribunal administratif de Paris) au 20 décembre 1990 (date où le jugement fut rendu par ce tribunal), du 30 novembre 1992 (demande d'observations par le Conseil d'État) au 17 février 1994 (date de production des observations du ministère des

Affaires sociales, de la Santé et de la Ville). La Cour note en outre que les procédures devant le tribunal administratif ont duré respectivement cinq ans et huit mois (du 19 mars 1985 au 20 décembre 1990) et quatre ans (du 19 décembre 1986 au 20 décembre 1990) et que la durée de la seule procédure devant le Conseil d'État fut de près de trois ans. Enfin, la procédure devant le tribunal administratif concernant la réintégration du requérant dura elle trois ans et sept mois (du 13 juillet 1993 au 18 février 1997).

La Cour est consciente du fait que l'affaire présentait une certaine complexité en raison de la qualité de contractuel du requérant, ce qui nécessita que les juridictions judiciaires et administratives se prononcent sur leur compétence. Néanmoins, la Cour estime que ni cette complexité ni le comportement du requérant n'expliquent, à eux seuls, la durée globale de la procédure qui apparaît dès lors « déraisonnable » au regard de l'article 6 § 1 de la Convention.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

38. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

39. Le requérant demande 404 600 FRF, avec intérêts, pour les pertes salariales et 402 596 FRF, avec intérêts, pour les conséquences négatives de la violation de l'article 6 § 1 sur son activité libérale. Au titre du préjudice moral, il demande 200 000 FRF.

40. Le Gouvernement estime que le requérant aurait pu demander aux juridictions internes l'allocation d'intérêts capitalisés sur les sommes qui lui ont été allouées. Il estime qu'en tout état de cause, une somme de 30 000 FRF au plus devrait lui être accordée.

41. La Cour relève que le requérant a déjà été indemnisé par les juridictions internes au titre de son préjudice matériel. Partant, il échet de rejeter ses prétentions à ce titre. En revanche, la Cour juge que le requérant a subi un préjudice moral du fait de la durée de la procédure. Compte tenu des circonstances de la cause et statuant en équité, elle lui alloue 70 000 FRF à ce titre.

B. Frais et dépens

42. Le requérant demande 600 FRF au titre des frais (courriers, télécommunications, photocopies) et 10 000 FRF au titre des honoraires d'avocat.

43. Le Gouvernement n'élève aucune objection, sous réserve que le requérant justifie de l'engagement de la somme réclamée.

44. La Cour constate que le requérant présente une note d'honoraires de 10 000 FRF émanant de l'avocat qui l'a représenté devant elle. Elle estime par ailleurs que la demande de remboursement de 600 FRF pour frais matériels n'est pas déraisonnable. La Cour alloue dès lors au requérant la somme de 10 600 FRF au titre des frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

45. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable à la France à la date d'adoption du présent arrêt était de 2,74 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR , À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 70 000 (soixante-dix mille) francs français pour dommage moral, et 10 600 (dix mille six cents) francs français pour frais et dépens ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 2,74 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 août 2000 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

S. DOLLÉ
Greffière

W. FUHRMANN
Président