



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE DAGORN c. FRANCE

(Requête n° 42175/98)

ARRÊT

STRASBOURG

26 septembre 2000

DÉFINITIF

26/12/2000

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention.

En l'affaire Dagorn 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 25 janvier et le 5 septembre 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 42175/98) dirigée contre la France et dont un ressortissant de cet Etat, Jean-Jacques Dagorn (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 22 juin 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e Chénau, avocat au barreau de Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Abraham, Directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant se plaignait en particulier de la durée d'une procédure devant les juridictions administratives et invoquait l'article 6 § 1 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. 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.

6. Par une décision du 25 janvier 2000, la chambre a déclaré la requête recevable.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est un ressortissant français, né en 1952 et résidant à Saint-Herblain (Loire-Atlantique).

9. Depuis son enfance, le requérant est atteint d'une maladie lui permettant de bénéficier du statut d'handicapé.

En 1984, le requérant introduisit une demande devant la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (« COTOREP ») de la Loire-Atlantique, tendant à ce qu'il soit reconnu apte à exercer un emploi dans le secteur public, relevant de la catégorie C (en Loire-Atlantique ou à Paris); sa demande visait les services extérieurs et établissements publics (emplois de commis ou d'agent de service), les administrations centrales (emploi d'adjoint administratif), l'administration de l'économie (emplois d'agent de recouvrement ou de constatation des bureaux), les établissements d'hospitalisation (emploi de commis d'administration), les postes et télécommunications (« PTT ») (emploi d'agent d'exploitation), Electricité de France (« EDF ») et Gaz de France (« GDF ») (employé qualifié) et l'administration de l'éducation (emploi de surveillant des muséums d'histoire naturelle).

Par une décision du 30 novembre 1984, la COTOREP décida que le handicap du requérant était « incompatible avec l'exercice des fonctions afférentes à ces emplois ».

Sur appel du requérant, la commission départementale des handicapés de la Loire-Atlantique, après avoir pris connaissance des mémoires du requérant, entendu l'appréciation du docteur G. au vu des certificats médicaux qui lui avaient été transmis et après avoir entendu le requérant, confirma le 11 février 1985 la décision attaquée sauf en ce qui concerne les emplois d'agent d'exploitation aux PTT et d'employé à EDF-GDF à pourvoir en Loire-Atlantique ou à Paris.

Le requérant saisit alors le tribunal administratif de Nantes d'une demande tendant à l'annulation de la décision du 11 février 1985 et au renvoi de l'affaire devant la commission départementale des handicapés. Le 7 mars 1985, le président dudit tribunal transmit cette requête au Conseil d'Etat, juge de cassation compétent en vertu de l'article R. 323-101 du code du travail. Par un arrêt du 25 novembre 1987, la haute juridiction administrative cassa et annula pour défaut de motivation la décision du 11 février 1985 ; elle souligna ce qui suit :

« (...) La commission départementale des handicapés de la Loire-Atlantique, après avoir jugé que, compte tenu de son handicap, [le requérant] pouvait postuler les emplois d'agent d'exploitation au secrétariat d'Etat aux PTT et d'employé qualifié à [EDF-GDF], s'est bornée à maintenir en ce qui concerne les autres emplois postulés

par [le requérant] la décision de rejet prise par la commission technique (...) sans assortir sa décision de motifs et notamment sans préciser en quoi le handicap [du requérant] le rendait inapte à l'exercice des fonctions afférentes à ces emplois ; qu'ainsi, [le requérant] est fondé à soutenir que la décision attaquée est, en tant qu'elle concerne lesdits emplois, insuffisamment motivée et doit être annulée. (...) »

Le Conseil d'Etat renvoya l'affaire devant la commission départementale des handicapés de la Loire-Atlantique, laquelle, par un jugement du 10 février 1989, annula la décision de la COTOREP et décida que le requérant pouvait accéder aux postes qu'il avait demandés sans préciser toutefois les départements choisis.

Le 10 avril 1989, le requérant saisit le Conseil d'Etat qui, par arrêt en date du 8 juillet 1992, déclara le pourvoi du requérant irrecevable pour défaut d'intérêt à agir. En effet, le Conseil d'Etat releva que « la commission départementale des travailleurs handicapés (...) a, à la demande [du requérant], annulé la décision en date du 30 novembre 1984, par laquelle la [COTOREP] l'a déclaré inapte à l'exercice des fonctions afférentes à divers emplois réservés ; qu'ainsi cette décision qui, si elle ne précise pas expressément dans son dispositif quels sont ces emplois, y indique qu'il s'agit des emplois demandés par [le requérant] en renvoyant aux visas qui en donnent l'énumération, reconnaît l'aptitude [du requérant] à exercer lesdits emplois, fait donc intégralement droit aux conclusions de sa demande (...) ».

10. Entre temps, estimant que la responsabilité pour faute lourde de l'Etat devait être engagée en raison notamment du défaut de motivation de la décision du 11 février 1985 et du préjudice en résultant (à savoir, l'impossibilité pendant plusieurs années d'accéder aux emplois qu'il avait demandés et, subséquemment, une perte de salaires), le requérant, par un courrier du 30 novembre 1989, saisit le ministre du Travail d'une demande préalable en indemnisation. En l'absence de réponse du ministre et en vertu de l'article R. 102 alinéa 2 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il en résulta une décision implicite de rejet.

Le 31 mai 1990, le requérant saisit le tribunal administratif de Nantes d'une requête aux fins de voir l'Etat condamné pour faute lourde et obtenir le versement d'une indemnité ; il déposa un mémoire ampliatif le 13 juillet 1990. Le ministre du Travail déposa des observations le 23 juillet 1990 et le préfet fit de même le 26 novembre 1990. Le 21 mars 1991, le requérant déposa un mémoire complémentaire ; le préfet fit de même le 7 mai 1991. Le 6 janvier 1994, le tribunal administratif communiqua aux parties des moyens d'ordre public susceptibles d'être soulevés. Le ministre du Travail, le ministre de la Justice et le requérant déposèrent un mémoire complémentaire les 24, 25 et 27 janvier 1994 respectivement. L'audience eut lieu le 14 avril 1994.

11. Par un jugement du 10 mai 1994, le tribunal administratif accéda à la demande du requérant et lui alloua une indemnité de 50 000 FRF. Ledit tribunal estima que le défaut de motivation de la décision du 11 février 1985 révélait, de la part de la commission départementale des handicapés de Loire-Atlantique, une absence d'examen de l'aptitude du requérant aux emplois publics concernés ; il jugea que le requérant avait ainsi été empêché de suivre les épreuves d'aptitude professionnelle à l'exercice des emplois auxquels il était candidat jusqu'à la session postérieure au jugement du 10 février 1989.

12. Le 8 juillet 1994, le ministre du Travail fit appel de ce jugement. Par un arrêt du 1^{er} mars 1995, la cour administrative d'appel de Nantes annula le jugement et rejeta les conclusions indemnitaires du requérant aux motifs suivants :

« (...) pour condamner l'Etat à verser [au requérant] la somme de 50 000 francs, les premiers juges se sont fondés sur la circonstance que le défaut de motivation de la décision du 11 février 1985 (...) révélait une absence d'examen d'aptitude de l'intéressé constitutive d'une faute lourde ; que ce moyen, qui n'est pas d'ordre public, n'avait pas été invoqué par [le requérant], lequel, pour demander la condamnation de l'Etat à raison d'une telle faute s'était borné à soulever le défaut de motivation ; qu'ainsi les premiers juges, en soulevant d'office un tel moyen, ont entaché leur jugement sur ce point d'irrégularité ; (...) que dans les circonstances de l'affaire, le seul fait pour la commission départementale des handicapés d'avoir entaché sa décision du 11 février 1985 d'une insuffisance de motivation n'est pas constitutif d'une faute lourde, seule de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers [le requérant] (...) »

Le 15 mai 1995 le requérant se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat. Par un arrêt du 14 janvier 1998, la haute juridiction administrative cassa l'arrêt de la cour administrative d'appel au motif que le moyen tiré de l'absence d'examen de l'aptitude physique était énoncé dans la requête introductive d'instance devant le tribunal administratif et repris par le requérant dans l'un de ses mémoires ultérieurs. Evoquant l'affaire et statuant au fond, le Conseil d'Etat rejeta les demandes du requérant aux motifs suivants :

« (...) il ressort des énonciations de la décision en date du 11 février 1985 de la commission départementale des handicapés que celle-ci s'est livrée à une appréciation de l'aptitude [du requérant] aux différents emplois qu'il postulait ; que, dans les circonstances de l'affaire, le seul fait pour la commission départementale des handicapés d'avoir entaché sa décision du 11 février 1985 d'une insuffisance de motivation n'est pas constitutif d'une faute lourde, seule de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers [le requérant] ; que la gravité des conséquences qu'aurait entraîné cette décision pour l'intéressé est, par elle-même, sans influence sur l'appréciation de la gravité de la faute (...) ».

EN DROIT

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

13. Le requérant se plaint de la durée de la procédure en responsabilité de l'Etat pour faute lourde qu'il a conduite devant les juridictions administratives. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

14. Le Gouvernement soutient qu'aucune période d'inactivité n'est imputable aux juridictions françaises. Il souligne en particulier que, devant le tribunal administratif, la multiplicité des intervenants contribua à l'allongement des délais d'instruction et que la procédure devant la cour administrative d'appel fut particulièrement rapide. Il ajoute que l'examen du recours du requérant était complexe en droit puisqu'il s'agissait de déterminer si la juridiction administrative avait commis une faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement défectueux de la justice, et que là se trouve la raison de la très relative durée de la procédure devant le Conseil d'Etat.

15. La Cour constate que la période à considérer a débuté le 30 novembre 1989 avec le dépôt de la demande préalable du requérant devant le ministre du Travail et s'est achevée le 14 janvier 1998 avec l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle a donc duré huit ans, un mois et deux semaines.

16. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000).

Elle constate que la procédure a duré quatre ans devant le tribunal administratif et deux ans et huit mois devant le Conseil d'Etat alors que l'affaire n'était complexe ni en fait ni en droit. Elle note par ailleurs qu'aucun élément ne permet de conclure que le requérant a contribué notablement à ces délais et que le comportement des autorités judiciaires n'est pas exempt de critiques. A cet égard, elle relève en particulier un temps mort de presque trois ans devant le tribunal administratif, entre le dépôt par le préfet d'un mémoire complémentaire (le 7 mai 1991) et la communication par le tribunal de moyens d'ordre public (le 6 janvier 1994).

Partant, la cause du requérant n'a pas été entendue dans un délai raisonnable et il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

17. 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

18. Le requérant expose qu'il a engagé divers frais (courriers, télécopies, télégrammes et déplacements) afin d'obtenir un jugement dans un délai raisonnable (interventions répétées auprès du médiateur de la République, du Président de la République, du Garde des sceaux et du Conseil d'Etat). Il réclame en conséquence 50 000 FRF en réparation de ce qu'il qualifie de « dommage matériel ». Il demande en outre 100 000 FRF pour dommage moral.

19. Le Gouvernement estime que la demande du requérant au titre d'un dommage matériel a trait en réalité à ses frais et dépens. Quant au préjudice moral, le Gouvernement estime que 15 000 FRF suffiraient à le réparer.

20. La Cour partage l'avis du Gouvernement, selon lequel la demande du requérant au titre d'un préjudice matériel se rapporte en réalité à ses frais et dépens devant les juridictions nationales. Elle renvoie sur ce point à ses conclusions figurant au paragraphe 23 ci-dessous.

Elle juge que le requérant a subi un tort moral certain du fait de la durée de la procédure litigieuse. Compte tenu des circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui octroie 30 000 FRF à ce titre.

B. Frais et dépens

21. Le requérant sollicite le paiement des frais et dépens qu'il a exposés devant les juridictions nationales (35 000 FRF) et devant la Cour (15 000 FRF).

22. Le Gouvernement déclare qu'« une somme de 5 000 FRF pourrait être allouée, en équité ».

23. La Cour rappelle que lorsqu'elle constate une violation de la Convention, elle n'accorde au requérant le paiement des frais et dépens qu'il a exposés devant les juridictions nationales que dans la mesure où ils ont été engagés pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation (voir,

notamment, l'arrêt Hertel c. Suisse du 25 août 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998, § 63, et Arvois c. France du 23 novembre 1999, [troisième section], § 21, non publié). Tel n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce s'agissant des frais de représentation du requérant devant les juridictions nationales. Quant aux démarches dont le requérant fait état, si elles ont vraisemblablement eu un certain coût, elles n'étaient pas de nature à accélérer la procédure. Cette partie des doléances du requérant doit donc être rejetée.

La Cour estime par contre que le montant réclamé par le requérant au titre de ses frais et dépens devant la Cour est raisonnable et l'accorde en entier.

C. Intérêts moratoires

24. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en 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* que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 30 000 FRF (trente mille francs) pour dommage moral, ainsi que 15 000 FRF (quinze mille francs) pour frais et dépens, et 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 26 septembre 2000 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

W. FUHRMANN
Président