



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE LAMBOURDIERE c. FRANCE

(Requête n° 37387/97)

ARRÊT

STRASBOURG

2 août 2000

DÉFINITIF

02/11/2000

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

En l'affaire LAMBOURDIERE c. France,

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

MM. W. FUHRMANN, *président*,

J-P. COSTA,

L. LOUCAIDES,

M^{me} F. TULKENS,

M. K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M. M. K. TRAJA, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 20 avril 1999, 21 mars 2000 et 11 juillet 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 37387/97) dirigée contre la France et dont un ressortissant de cet Etat, M. Rodolphe Lambourdière (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 23 juin 1997 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 gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme Michèle Dubrocard, sous-directrice des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait la violation du droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable au sens de 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 20 avril 1999, la chambre a déclaré la requête recevable.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Par un arrêté du 3 août 1985, le requérant, adjoint administratif de l'Assistance publique de Paris atteint par la limite d'âge, fut admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1er novembre 1985.

8. Il était bénéficiaire depuis 1975 d'une allocation temporaire d'invalidité à la suite d'accidents survenus dans l'exercice de ses fonctions. Le montant de l'allocation étant définitivement fixé le jour de la radiation des cadres, le requérant fit l'objet d'un examen médical le 12 octobre 1985. Le 27 mai 1986, la commission départementale de réforme rendit l'avis que l'état de santé du requérant était consolidé et qu'il ne présentait plus qu'un taux global d'incapacité permanente partielle de 7 %.

9. Le 10 juin 1986, l'Assistance publique décida de ramener à 7 % le taux global d'invalidité du requérant. Un taux inférieur à 10 % ne donnant pas lieu à attribution d'une allocation temporaire d'invalidité, selon la réglementation applicable, elle supprima en conséquence l'allocation du requérant.

10. Le 8 juillet 1986, le requérant saisit le tribunal administratif de Paris d'un recours en annulation de la décision de l'administration du 10 juin 1986 et de l'avis de la commission de réforme du 27 mai 1986. Il demandait le rétablissement de son allocation.

11. Le 21 août 1986, il déposa un mémoire complémentaire.

12. Par jugement du 24 mars 1989, suivant audience du 10 mars, le tribunal administratif de Paris rejeta le recours.

13. Le 29 mai 1989, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours contre le jugement du tribunal administratif. Le 11 juillet 1989, il déposa un mémoire complémentaire. Le 3 avril 1990, il déposa une demande d'aide juridictionnelle. Celle-ci fut rejetée le 31 mai 1990. Les 16 juillet et 13 août 1990, il déposa des mémoires complémentaires.

14. Le 20 octobre 1990, l'administration déposa des pièces. Le 25 janvier 1991, le requérant versa des pièces au dossier. Le 14 mai 1993, il formula une nouvelle demande d'aide juridictionnelle. Celle-ci fut rejetée le 1er juillet 1993. Le 29 octobre 1993, le requérant versa des pièces au dossier. Par lettre du 17 février 1994, adressée au vice-président du Conseil d'Etat, le requérant sollicita un examen rapide de son recours. Par lettre du 10 mars 1994, le secrétaire général du Conseil d'Etat informa le requérant que l'instruction de son dossier était achevée et qu'un rapporteur avait été désigné. Par ailleurs il précisa que « compte tenu de l'encombrement des rôles, il [était] encore trop tôt pour prévoir une prochaine date d'inscription à une audience de jugement », et qu'il avait « signalé l'affaire à l'attention du président de la sous-section chargée de ce dossier ».

15. Le 27 avril 1994, le requérant déposa de nouvelles pièces. Par lettre du 2 janvier 1995, le requérant réitéra sa demande d'examen rapide de son recours. Le 4 septembre 1995, il déposa une nouvelle demande d'aide juridictionnelle. Celle-ci fut rejetée le 16 septembre 1996.

16. Par arrêt du 9 septembre 1998, le Conseil d'Etat rejeta son recours.

EN DROIT

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

17. Le requérant allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 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 (...) »

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

18. Le gouvernement défendeur considère que l'article 6 de la Convention est inapplicable à la procédure, faute de porter sur un droit de « caractère civil » au sens de la jurisprudence dégagée en matière de fonctionnaire (voir, par exemple, arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 410, § 43 et arrêt Huber c. France du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, § 36). Il soutient d'abord que la procédure met en cause une législation exorbitante du droit commun dans l'application de laquelle l'administration dispose de « prérogatives discrétionnaires ».

19. En effet, le régime de droit commun applicable aux salariés de droit privé aux termes du Code de la sécurité sociale ouvre un « droit » à allocation. Le requérant, agent permanent de la fonction publique, dépend du régime applicable aux fonctionnaires des collectivités locales et de leurs établissements publics - tel qu'organisé par les décrets de 1963 et 1977 et l'arrêté de 1958 précités. Ces textes indiquent que les collectivités locales et leurs établissements publics jouissent de la « faculté » de faire bénéficier ou non leurs agents permanents d'une allocation (article 11 du décret de 1963). Lorsque les collectivités locales et leurs établissements publics ont décidé « par une décision expresse » d'en faire effectivement bénéficier leurs agents (article 2 du décret de 1963), l'attribution de l'allocation n'est pas de droit, à la différence des salariés du droit privé. C'est en effet à

l'administration qu'est réservé le pouvoir de décision pour chaque agent permanent (article 18 de l'arrêté de 1958), lequel ne peut que « prétendre » à une allocation (article 29 du décret de 1977).

20. C'est donc aux termes de deux décisions discrétionnaires des collectivités locales ou de leurs établissements publics que leurs fonctionnaires peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'invalidité : il faut d'abord que la personne morale de droit public considérée ait accepté d'admettre ses agents au bénéfice du décret du 24 décembre 1963 ; il faut en second lieu que l'administration ait effectivement pris la décision de faire bénéficier l'agent atteint d'une invalidité d'une allocation temporaire en application du décret du 11 août 1977. En cela, l'administration jouit de prérogatives exorbitantes du droit commun - prérogatives de puissance publique que le requérant mettait en cause dans la procédure litigieuse.

21. Le Gouvernement considère en second lieu que la procédure concerne la détermination de l'allocation à la date de la mise à la retraite du requérant. Aussi, si le litige présente un aspect patrimonial, il n'en reste pas moins indissociable des conditions de « cessation des fonctions » du requérant et ne concerne donc pas un droit de « caractère civil » au sens de l'article 6 tel qu'interprété par la jurisprudence précitée relative aux fonctionnaires (paragraphe 18 ci-avant).

22. Le requérant combat cette thèse.

23. La Cour rappelle sa jurisprudence récente selon laquelle, pour déterminer l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux agents publics, qu'ils soient titulaires ou contractuels, il faut adopter un critère fonctionnel, fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par la personne concernée et vérifier si son emploi implique une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques (*Pellegrin c. France*, [GC], n° 28541/95, CEDH 1999). Dans le cas d'espèce, la Cour estime que la fonction exercée par le requérant en qualité d'adjoint administratif de l'Assistance publique de Paris ne comporte pas une participation à l'exercice de la puissance publique.

24. La Cour estime ensuite que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, le requérant était titulaire d'un « droit défendable » au sens de la jurisprudence. Elle rappelle que la Cour a déjà précisé que « la seule existence d'un élément discrétionnaire dans le libellé d'une disposition légale n'exclut pas en soi l'existence d'un droit de caractère civil », (*Camps c/France* (déc.), n° 42401/98 du 23.11.1999, visant une loi prévoyant une « possibilité » d'octroyer sous certaines conditions un prêt aux rapatriés).

25. En l'espèce, il ressort des faits que le requérant avait eu droit à bénéficier d'une allocation temporaire d'invalidité durant son activité et que la possibilité de continuer à bénéficier de l'allocation après son départ à la retraite - seule question en cause dans la procédure litigieuse - était soumise à une évaluation du taux d'invalidité - à la date du départ à la retraite - après

examen médical, avis d'une commission départementale puis décision de l'administration. Cette évaluation était soumise au contrôle judiciaire des juridictions administratives (paragraphe 7 à 10 ci-avant). En l'espèce, le seuil de 10 % d'invalidité n'étant pas atteint (le taux fut évalué à 7 %), la suppression de l'allocation résultait du texte même de la réglementation applicable (paragraphe 9 ci-avant). Si l'administration disposait d'une marge d'appréciation discrétionnaire pour fixer le taux, une fois le taux fixé, il en résultait automatiquement la suppression de l'allocation. L'administration, en supprimant l'allocation du requérant, n'a donc fait que tirer les conséquences du droit applicable sans faire jouer une marge d'appréciation discrétionnaire. Ainsi, la contestation était déterminante pour un droit de caractère civil.

26. Partant, la Cour est d'avis que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer.

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

27. Reste à savoir s'il y a eu dépassement du « délai raisonnable ». Le requérant répond par l'affirmative.

28. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour. Il souligne toutefois que le requérant déposa de nombreuses pièces qui contribuèrent à ralentir l'examen de sa cause en appel.

29. La période à considérer a débuté le 8 juillet 1986 et s'est terminée le 9 septembre 1998.

30. Elle a donc duré douze ans et deux mois pour deux instances.

31. 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 *Doustaly c. France* du 23 avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 857, § 39).

32. La Cour prend acte de la déclaration du Gouvernement. Elle relève un délai devant le Conseil d'Etat de neuf ans et plus de trois mois entre le 29 mai 1989, date de l'appel du jugement, et le 9 septembre 1998, date de l'arrêt du Conseil d'Etat. Or le comportement de requérant ne lui paraît pas justifier un tel délai. Il apparaît en conséquence à la Cour que la lenteur de la procédure résulte essentiellement du comportement des juridictions administratives.

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

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

34. 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

35. Le requérant demande le versement de la somme de 207 600 francs français (FRF) pour préjudice matériel en raison de la suppression de l'allocation temporaire d'invalidité. Il réclame 50 000 FRF au titre du préjudice moral. Il ajoute à cela les sommes de 12 000 FRF et 30 000 FRF, pour la violation par l'Etat défendeur des lois et réglementations nationales à ses dépens, assorties d'un intérêt de 10% capitalisé.

36. Le Gouvernement estime que la durée de la procédure administrative, seule en cause en l'espèce, est sans lien avec un éventuel préjudice matériel. S'agissant du préjudice moral, il considère que l'allocation d'une somme globale de 25 000 FRF serait appropriée.

37. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation de l'article 6 § 1 de la Convention et un quelconque dommage matériel dont le requérant aurait eu à souffrir du fait de la seule durée de la procédure en cause et décide donc de rejeter les prétentions de ce dernier sur ce point, de même que sur les autres sommes demandées pour violation du droit national.

38. En revanche, la Cour 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 la somme de 50 000 FRF à ce titre.

B. Intérêts moratoires

39. 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 ,A 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, à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 50 000 (cinquante mille) francs français pour préjudice moral ;
 - b) que ce montant sera 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