



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE BOUILLY c. France (n° 2)

(Requête n° 57115/00)

ARRÊT

STRASBOURG

24 juin 2003

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Bouilly c. France,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

L. LOUCAIDES,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN,

M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 juin 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 57115/00) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Elisabeth Bouilly (« la requérante »), a saisi la Cour le 15 janvier 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée devant la Cour par M. Philippe Bernardet, sociologue. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Ronny Abraham, Directeur des Affaires juridiques au Ministère des Affaires étrangères.

3. Le 12 mars 2002, la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

4. La requérante est née en 1948 et réside à Saint-Jean de Braye. Afin de changer d'orientation, elle s'inscrit à un stage de formation organisé par un service dépendant du centre hospitalier régional (le « CHR ») d'Orléans ; elle prit à cette fin plusieurs mois de congé-formation. Le déroulement du stage connut des retards et la dernière épreuve d'examen fut reportée. La requérante – qui avait épuisé ses droits à congé – soutient qu'elle ne fut informée que tardivement de ce report et ne put se présenter à cette épreuve, et échoua pour cette raison à l'examen. Elle refusa de payer la somme de 3 709 francs restant due au CHR, en sus de l'acompte de 15 000 francs

qu'elle avait versé lors de son inscription. Le CHR fit alors, en septembre 1991, une saisie arrêt sur salaire, à laquelle la requérante tenta vainement de faire obstacle (recours devant le tribunal administratif puis le tribunal d'instance d'Orléans).

1. Première procédure

5. Auparavant, le 21 juin 1991, la requérante avait introduit un recours gracieux préalable auprès du directeur du CHR aux fins d'obtenir le paiement d'une indemnité de 15 000 francs (en réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi du fait du dysfonctionnement de la formation) ainsi que le remboursement de l'acompte. N'ayant pas obtenu gain de cause, elle avait, le 9 septembre 1991, saisi le tribunal administratif d'Orléans de ses prétentions, lesquelles furent rejetées par un jugement du 7 avril 1994. Le tribunal jugea notamment que la responsabilité du CHR ne pouvait être engagée à raison d'une faute dans l'organisation de l'examen puisque cette organisation relevait de la responsabilité de la Direction régionale de l'action sanitaire et sociale (« DRASS »). Dans ses observations en réplique du 9 juin 2002, la requérante indique avoir, le 20 juin 1994, interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes. Elle ajoute sans plus de précisions qu'« il semble que ce recours [est] toujours pendant à l'instructions de [cette juridiction] ».

2. Deuxième procédure

6. Le 27 février 1995, la requérante introduisit une demande préalable devant le DRASS aux fins d'obtenir réparation du préjudice allégué.

Le silence gardé par la DRASS valant décision implicite de rejet, la requérante saisit le tribunal administratif d'Orléans (le 26 février 1996). La DRASS produisit un mémoire en défense le 11 avril 1996, auquel la requérante répliqua le 11 mars 1997. Le tribunal administratif rejeta la requête par un jugement du 4 janvier 2000. La requérante ne prétend pas avoir interjeté appel de ce jugement.

EN DROIT

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

7. Dans sa requête, la requérante allègue que la durée de la deuxième 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 (...) ».

8. Dans ses observations en réplique du 9 juin 2002, la requérante déclare se plaindre également de la durée de la première procédure.

9. La Cour constate que, telles que présentées par la requérante, les deux procédures ont, pour l'essentiel, le même objet : la réparation du préjudice que la requérante estime avoir subi du fait du dysfonctionnement de la formation professionnelle et de l'examen auxquels elle a participé. La Cour estime ensuite qu'en adressant une demande préalable à la DRASS aux fins d'obtenir réparation de ce préjudice et en saisissant ensuite le tribunal administratif d'Orléans du rejet de sa demande (deuxième procédure), la requérante a clairement pris acte des conclusions de cette même juridiction dans le cadre de la première procédure, selon lesquelles la responsabilité du CHR ne pouvait être engagée puisque l'organisation de l'examen en question relevait de la responsabilité de la DRASS ; cela ressort d'ailleurs manifestement des termes de la requête dont la Cour a été saisie (dans laquelle, au demeurant, la requérante n'expose pas avoir interjeté appel du jugement du tribunal administratif d'Orléans du 7 avril 1994).

La Cour en déduit que les deux procédures ont trait à un même litige et ne posent donc pas des questions distinctes sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1.

Elle en déduit également que la période à considérer ne débute que le 27 février 1995, date à laquelle la requérante a saisi la DRASS de sa demande préalable, et se termine le 4 janvier 2000, date à laquelle le tribunal administratif d'Orléans a rendu son jugement dans le cadre de la seconde procédure. Ladite période a donc duré quatre ans et un peu plus de dix mois pour l'examen d'une demande préalable et une instance.

A. Sur la recevabilité

10. Le Gouvernement soutient que la requérante disposait en droit interne d'un recours efficace permettant de dénoncer la durée de la procédure et obtenir réparation. Il expose qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*Darmont*, Assemblée, 29 décembre 1978, Rec. p. 542) qu'une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, est susceptible d'engager sa responsabilité. Il se réfère à deux jugements prononcés en 1999 par le tribunal administratif de Paris (*Magiera*, 24 juin 1999 ; *Lévy*, 30 septembre 1999) qui indiqueraient que la durée d'une procédure est susceptible de mettre cette responsabilité en jeu ; il précise que, dans l'affaire *Magiera*, la Cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 11 juillet 2001, « pour la première fois (...) [fait] droit à des conclusions indemnitaires en réparation de préjudices nés d'une méconnaissance des

stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention » quant au « délai raisonnable », sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde, et que la cour d'appel a en conséquence alloué au demandeur une indemnité de 30 000 FRF pour une procédure ayant duré sept ans et six mois. Le Gouvernement en déduit que, n'ayant pas usé préalablement de ce recours, la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention ; le grief serait en conséquence irrecevable.

11. La requérante conclut au rejet de l'exception.

12. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes : tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, par exemple, l'arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, § 36). Cette règle se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (voir, par exemple, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

Les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent cependant que l'épuisement des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Vernillo c. France*, du 20 février 1991, série A n° 198, § 27, et *Dalia c. France*, du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 38).

A cela, il faut ajouter que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant la Cour (voir, par exemple, *Zutter c. France*, n° 30197/96, décision du 27 juin 2000, *Van der Kar et Lissaur van West c. France*, n°s 44952/98 et 44953/98, décision du 7 novembre 2000, et *Malve c. France*, n° 46051/99, décision du 20 janvier 2001) soit, en l'espèce, le 15 janvier 2000.

Or seules deux des décisions internes auxquelles se réfère le Gouvernement sont antérieures à cette date. Il s'agit des jugements du tribunal administratif de Paris des 24 juin et 30 septembre 1999, lesquels se bornent à indiquer ce qui suit (respectivement) :

« considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que M. Magiera ait subi un préjudice indemnizable ; qu'en effet, le préjudice invoqué n'est établi ni dans sa réalité, ni dans son montant ; que, dès lors, les conclusions de la requête tendant à l'octroi d'une indemnité ne peuvent qu'être rejetées » ;

« considérant (...) que le requérant n'établit pas que le délai anormalement long mis par le tribunal administratif de Versailles pour juger son recours fiscal résulterait d'une faute lourde dans le fonctionnement de cette juridiction administrative ».

Ils ne suffisent manifestement pas à faire la démonstration du caractère effectif et accessible de la voie de recours invoquée s'agissant d'un grief tiré de la durée d'une procédure devant le juge administratif, d'autant moins qu'ils émanent d'une juridiction de première instance (voir, *mutatis mutandis*, *Lutz c. France*, n° 48215/99, arrêt du 26 mars 2002, § 20). Il ne saurait donc être reproché à la requérante de ne pas avoir usé de ce recours.

Partant, il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

13. Ceci étant, la Cour estime que la requête soulève des questions de fait et de droit au regard de la Convention qui nécessitent un examen au fond. La Cour conclut par conséquent qu'elle n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Constatant par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

14. Le Gouvernement concède que l'examen de l'affaire ne soulevait aucune difficulté particulière. Il souligne que la requérante n'a répliqué que le 11 mars 1997 au mémoire de la DRASS du 6 mai 1996. Il admet cependant que, si l'on soustrait ce retard imputable à la requérante, la durée de la procédure devant le tribunal administratif d'Orléans est de l'ordre de trois ans ; il déclare en conséquence « s'en remet[tre] à la sagesse de la Cour pour apprécier le bien-fondé du grief tiré de la durée de la procédure ».

15. La requérante souligne en particulier qu'en omettant de répondre à sa demande préalable, la DRASS a provoqué un retard de quatre mois, délai à l'expiration duquel le silence de l'administration vaut décision implicite de rejet.

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 de la requérante et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

17. La Cour prend acte des déclarations du Gouvernement. Elle constate ensuite que la procédure a duré presque quatre ans devant le tribunal administratif d'Orléans et estime que, vu l'absence de complexité de l'affaire, le retard imputé par le Gouvernement à la requérante ne suffit en tout état de cause pas à justifier cette durée.

Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la cause de la requérante n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

18. La requérante se plaint de ce qu'elle ne dispose pas, en droit français, d'un « recours effectif » pour dénoncer la méconnaissance de son droit à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable ». Elle invoque l'article 13 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

1. Sur la recevabilité

19. La Cour estime que cette partie de la requête soulève des questions de fait et de droit au regard de la Convention qui nécessitent un examen au fond. La Cour conclut par conséquent qu'elle n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Constatant par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour estime qu'il y a lieu de la déclarer recevable.

2. Sur le fond

20. Le Gouvernement se réfère à la jurisprudence *Magiera* précité (paragraphe 10 ci-dessus) ; il soutient que le recours dont il est question est « effectif » au sens de l'article 13 de la Convention.

21. Se référant à l'arrêt *Lutz* précité, la requérante invite la Cour à conclure à une violation de l'article 13.

22. La Cour rappelle qu'elle a eu l'occasion d'examiner un grief identique dans le cadre notamment de l'affaire *Lutz* précitée et qu'elle a conclu à une violation de l'article 13 de la Convention. Elle ne voit pas de raison de parvenir à une conclusion différente en l'espèce. Partant, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

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

23. 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

24. La requérante réclame 2 200 euros (EUR) pour « préjudice financier » et 11 000 EUR pour « préjudice moral et stress ».

25. Le Gouvernement juge ces demandes « manifestement excessives » et propose 3 000 EUR.

26. La Cour rappelle que le constat de violation de la Convention auquel elle parvient résulte exclusivement d'une méconnaissance du droit de la requérante à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable ». Dans ces circonstances, elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et un quelconque dommage matériel dont la requérante aurait eu à souffrir ; il y a donc lieu de rejeter cet aspect de ses prétentions (voir, par exemple, l'arrêt *Arvois c. France* du 23 novembre 1999, n° 38249/97, § 18).

La Cour estime en revanche que le prolongement de la procédure litigieuse au-delà du « délai raisonnable » a causé à la requérante un tort moral certain, justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui alloue 3 500 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

27. La requérante demande 400 EUR pour les frais qu'elle a engagés devant les juridictions internes.

Elle réclame en outre 1 957,35 EUR pour ses frais de représentation devant la Cour. Elle produit deux factures émises par son mandataire : l'une, datée du 26 janvier 2000, porte sur un montant de 10 000 FRF (elle arrondit ce montant à 1 500 EUR) ; l'autre, datée du 10 juin 2002, porte sur un montant de 457,35 EUR ; sur toutes deux figure la mention « [taxe sur la valeur ajoutée (« TVA »)] non applicable, article 293 B du CGI, TVA non facturée ».

28. Le Gouvernement propose 500 EUR pour frais et dépens.

29. La Cour rappelle que, lorsqu'elle constate une violation de la Convention, elle peut accorder le paiement des frais et dépens exposés devant les juridictions internes, mais uniquement lorsqu'ils ont été engagés « pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation » (voir, notamment, l'arrêt *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36). La Cour concluant exclusivement à une violation du droit de la requérante à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable », tel n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce s'agissant des frais engagés devant les juridictions internes. Il y a donc lieu de rejeter cet aspect de la demande de la requérante.

Pour le reste, la Cour rappelle que, dans la phase de la procédure consécutive à la décision sur la recevabilité de sa requête, un requérant ne peut en principe être représenté devant elle que par un conseil habilité à exercer dans l'une des Parties contractantes (article 36 §§ 3 et 4 du

règlement). La Cour en a déduit que, lorsque son représentant ne remplit pas cette condition (comme en l'espèce), un requérant peut obtenir le remboursement des frais de représentation engagés antérieurement à la décision sur la recevabilité mais pas de ceux engagés postérieurement (voir, notamment l'arrêt *Lutz* précité, § 27). En l'espèce, la Cour ayant examiné en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire, la requérante est habilitée à solliciter le paiement de la totalité de ses frais de représentation (*ibidem*). La Cour juge cependant le montant réclamé excessif. Statuant en équité, elle alloue 1 000 EUR à la requérante pour frais et dépens, toutes taxes comprises.

C. Intérêts moratoires

30. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 3 500 EUR (trois mille cinq cents euros) pour dommage moral et, pour frais et dépens, 1 000 EUR (mille euros), toutes taxes comprises ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 juin 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président