



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE FAVRE c. FRANCE

(Requête n° 72313/01)

ARRÊT

STRASBOURG

2 mars 2004

DÉFINITIF

02/06/2004

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 Favre 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,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

M. UGREKHELIDZE,

M^{me} A. MULARONI, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 février 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 72313/01) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Claudette Favre (« la requérante »), a saisi la Cour le 25 avril 2001 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 par M. P. Bernardet, sociologue, à La Fresnaye-Sur-Chedouet – France. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Abraham, Directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le 4 février 2003, le vice-président de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, il 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 1951 et réside à Lyon.

5. Du 13 novembre 1990 au 5 janvier 1991, elle fut hospitalisée au centre hospitalier spécialisé (CHS) « Le Vinatier » de Bron, sous le régime de l'hospitalisation à la demande d'un tiers.

6. Le 5 janvier 1991 elle bénéficia d'une sortie d'essai et fut astreinte, jusqu'au 6 février 1992, à une obligation de soins. Le 6 février 1992, l'hospitalisation fut levée.

7. Estimant avoir subi un préjudice du fait de l'illégalité de son internement, la requérante adressa le 21 décembre 1994 une demande préalable d'indemnisation au CHS, qui lui fit connaître son refus le 6 mars 1995.

8. Le 9 mai 1995, elle saisit le tribunal administratif de Lyon d'un recours visant, d'une part, l'annulation de la décision d'hospitalisation du 13 novembre 1990, ainsi que des décisions maintenant son hospitalisation jusqu'au 6 février 1992, et d'autre part, l'indemnisation du préjudice subi.

9. Le CHS déposa le 23 avril 1997 son mémoire en défense, auquel elle répliqua le 24 novembre 1998. Le CHS produisit un nouveau mémoire le 7 janvier 1999.

10. La clôture de l'instruction fut fixée au 3 septembre 1999. Par lettre du 11 septembre 2000, les parties furent informées de ce que le tribunal était susceptible de soulever d'office le moyen tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour statuer sur les conclusions à fin d'indemnité.

11. L'audience eut lieu le 20 février 2001. Par jugement du 6 mars 2001, le tribunal annula la décision de maintien de l'hospitalisation de la requérante à compter du 6 janvier 1991, rejeta le surplus de ses demandes d'annulation et se déclara incompétent pour connaître de ses demandes d'indemnisation.

12. Le 10 mai 2001, la requérante fit appel devant la cour administrative d'appel de Lyon. Le 17 septembre 2001, le CHS déposa un mémoire en défense. Les parties échangèrent de nouveaux mémoires en octobre et novembre 2001.

13. Selon les informations données par le Gouvernement, l'affaire est toujours pendante devant la cour administrative d'appel.

EN DROIT

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

14. La requérante allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » 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 (...) »

15. La requérante fait valoir que la procédure a débuté le 21 décembre 1994, date de sa demande préalable d'indemnisation à l'administration (cf. arrêt *X c. France* du 31 mars 1992, série A n° 234-C,

p. 90, § 31). Pour sa part, le Gouvernement situe le début de la procédure au 9 mai 1995, date de la saisine du tribunal administratif.

16. La Cour constate que la période à considérer a débuté le 21 décembre 1994, date de la demande préalable à l'administration (cf. arrêt *X c. France* précité) et n'a pas encore pris fin. Elle a donc déjà duré, au jour de l'adoption du présent arrêt, neuf ans et plus d'un mois pour deux degrés de juridiction après la demande préalable.

A. Sur la recevabilité

17. A titre principal, le Gouvernement soutient que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention. Se référant aux arrêts rendus les 11 juillet 2001 et 28 juin 2002 par la cour administrative d'appel de Paris et le Conseil d'Etat dans l'affaire Magiera, qui ne sont selon lui que la mise en œuvre de l'arrêt Darmont du Conseil d'Etat du 29 décembre 1978, il fait valoir que le droit français prévoit désormais un recours effectif en matière de droit à un délai raisonnable de jugement et que le principe de responsabilité de l'Etat s'applique tant aux procédures achevées qu'aux procédures pendantes. Il demande à la Cour de considérer que le recours en cause avait acquis un degré suffisant de certitude dès l'arrêt Darmont précité.

18. Selon le Gouvernement, si la Cour juge cependant que l'efficacité du recours dont il est question n'était pas certaine à la date d'introduction de la présente requête, cela ne ferait pas nécessairement obstacle à ce qu'elle soit déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Il rappelle à cet égard que la Cour est parvenue à une telle conclusion dans des affaires relatives à la durée de procédures devant les juridictions italiennes (*Brusco c. Italie* (déc.), n° 39789/01, 6 septembre 2001, CEDH 2001-IX), croates (*Nogolica c. Croatie* (déc.), n° 77784/01, 5 septembre 2002, CEDH 2002-VIII) et slovaques (*Andrášik et autres c. Slovaquie* (déc.), nos 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 et 60226/00, 22 octobre 2002), au motif que les requérants avaient accès à des procédures pourtant instituées par les législateurs de ces Etats après l'introduction des requêtes. Or, d'une part, les justiciables français disposeraient d'une possibilité équivalente d'obtenir aujourd'hui réparation devant les juridictions administratives ; d'autre part, soumis à une règle de prescription quadriennale, le recours en responsabilité contre l'Etat à raison de la durée excessive d'une procédure resterait en l'espèce ouvert à la requérante.

19. La requérante soutient pour sa part que, faute d'une application antérieure concrète, effective et assurée de ce recours, ce n'est qu'à compter de l'arrêt du Conseil d'Etat dans l'affaire Magiera, le 28 juin 2002, et plus exactement de sa publication en août 2002, qu'il peut être imposé aux requérants d'épuiser les voies de recours internes. Elle fait valoir que la

situation en droit français ne peut être comparée à celle prévalant en Italie, en Croatie ou en Slovaquie, où des lois spécifiques étaient intervenues.

20. La Cour rappelle que, dans l'affaire *Broca et Texier-Micault c. France* (N^{os} 27928/02 et 31694/02, 21 octobre 2003), elle a considéré qu'il existait désormais en droit français un recours effectif pour se plaindre de la durée déraisonnable d'une procédure devant les juridictions administratives mais que, pour les requêtes introduites avant le 1^{er} janvier 2003, il ne pouvait être exigé des requérants qu'ils l'épuisent. Elle n'a fait exception à ce principe que dans des circonstances spécifiques (voir essentiellement les décisions *Brusco*, *Nogolica*, *Andrášik et autres* citées par le Gouvernement), lesquelles, manifestement, ne se trouvent pas réunies en l'espèce ; à cet égard, elle se réfère en particulier aux motifs de la décision *Brusco* précitée.

21. La requérante ayant saisi la Cour le 25 avril 2001, il ne saurait lui être reproché de n'avoir pas fait usage de ce recours. Il y a lieu en conséquence de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement.

22. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

23. Le Gouvernement considère que l'affaire ne présentait pas de complexité particulière et admet que la procédure a connu des périodes de latence. Il s'en remet à la sagesse de la Cour pour apprécier la durée de ladite procédure au regard des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

24. La requérante souligne que les délais mis par le CHS, organisme public, tant pour répondre à sa demande préalable qu'à sa requête devant le tribunal engagent la responsabilité de l'Etat. Elle prend acte de ce que le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

25. 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^o 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

26. La Cour considère que l'affaire ne présentait pas de difficulté particulière. Elle observe que, devant le tribunal administratif, la requérante a déposé son mémoire en réplique un an et sept mois après celui du CHS. Toutefois, elle estime qu'une durée globale de neuf ans et plus d'un mois, dont cinq ans et dix mois devant le seul tribunal administratif ne saurait, en soi, être considérée comme répondant aux exigences du « délai

raisonnable » garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. La Cour relève de surcroît que le Gouvernement déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour pour l'appréciation de la durée de la procédure.

27. 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

28. La requérante se plaint également de ce qu'elle ne dispose pas, en droit français, d'un recours effectif pour se plaindre de la durée excessive de la procédure. Elle invoque l'article 13 de la Convention.

29. La requérante estime en tout état de cause que le recours invoqué par le Gouvernement ne remplit pas les conditions d'équité, de publicité des débats, d'indépendance et d'impartialité du tribunal et de délai raisonnable pour que l'article 13 soit respecté. Elle critique en outre l'arrêt *Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, CEDH 2002-VIII), estimant qu'il ne saurait faire jurisprudence, dans la mesure où il est fondé sur une interprétation erronée tant de l'ancienne jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt *Kudla c. Pologne* ([GC], n° 30210/96, § 156, CEDH 2000-XI) que de la portée des dispositions de l'article 13. Selon elle, les Etats ont l'obligation cumulative d'édicter des voies de recours empêchant la survenance ou la continuation de la violation de l'article 6 § 1 et, si l'intéressé n'a pu en user, de permettre qu'il obtienne réparation du dommage né du retard à statuer. Elle souligne qu'en particulier dans le contentieux de l'internement psychiatrique, dont la compétence se répartit entre les deux ordres de juridiction, la voie du recours indemnitaire ne saurait être un recours adéquat.

30. Le Gouvernement renvoie à ses développements sur l'article 6 § 1 et fait valoir qu'il existe en droit français une possibilité de rechercher la responsabilité de l'Etat à raison de la durée excessive d'une procédure devant les juridictions administratives, voie de recours que la requérante doit épuiser avant de saisir la Cour. Il invite la Cour à conclure que la requérante dispose d'un recours interne effectif.

31. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

32. L'article 13 garantit un recours effectif devant une instance nationale permettant de se plaindre d'une méconnaissance de l'obligation, imposée par l'article 6 § 1, d'entendre les causes dans un délai raisonnable (voir arrêt *Kudla* précité).

33. La Cour rappelle que c'est à la date d'introduction de la requête que l'« effectivité » du recours, au sens de l'article 13, doit être appréciée, à l'instar de l'existence de voies de recours internes à épuiser au sens de

l'article 35 § 1, ces deux dispositions présentant « d'étroites affinités » (cf. arrêt *Kudla* précité, § 152 ; arrêt *Lutz c. France (n° 1)*, n° 48215/99, § 20, 26 juin 2002).

34. En conséquence, pour conclure en l'espèce à la violation de l'article 13 de la Convention, il suffit à la Cour de constater qu'en tout état de cause, à la date d'introduction de la requête, l'effectivité « en pratique » et « en droit » du recours invoqué par le Gouvernement n'était pas avérée (arrêt *Lutz* précité, *ibidem* ; *mutatis mutandis* arrêt *Broca et Texier-Micault* précité, §§ 21-23).

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

35. 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

36. La requérante réclame 7 600 euros (EUR) au titre du « nécessaire effet dissuasif » que doit revêtir, en l'espèce, la satisfaction équitable au titre du préjudice moral né de la violation de l'article 13, ainsi que 30 000 EUR au titre du préjudice moral causé par la longueur de la procédure en France.

37. Le Gouvernement propose une somme globale de 5 000 EUR au titre du préjudice moral et des frais exposés devant la Cour.

38. Statuant en équité, la Cour considère qu'il y a lieu d'octroyer à la requérante 8 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

39. La requérante demande 2 134, 28 EUR au titre des « frais de procédure devant les juridictions européennes » et produit une note d'honoraires de son représentant, M. Philippe Bernardet, datée du 4 juillet 2003. Elle sollicite en outre le versement de 1 000 EUR au titre des « frais irrépétibles exposés en France » compte tenu du fait qu'elle n'a pas bénéficié de l'aide juridictionnelle.

40. 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 (arrêt *Vermeersch c. France*, n° 39273/98, § 35).

En l'espèce, la Cour ayant examiné en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire, la requérante est habilitée à réclamer la totalité de ses frais de représentation. Cela étant, la Cour estime que le montant sollicité ne saurait être considéré comme raisonnable, et décide d'allouer à la requérante la somme de 1 000 EUR à ce titre.

Quant au reste des demandes de la requérante, 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 nationales « pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation » (voir, par exemple, l'arrêt *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36). Tel n'est à l'évidence pas le cas s'agissant des frais irrépétibles exposés par la requérante devant les juridictions françaises.

En conclusion, la Cour alloue 1 000 EUR à la requérante pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

41. 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, 8 000 EUR (huit mille euros) pour dommage moral et 1 000 EUR (mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

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 2 mars 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président