



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE BASSIEN-CAPSA c. FRANCE

(Requête n° 25456/02)

ARRÊT

STRASBOURG

26 septembre 2006

DÉFINITIF

26/12/2006

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 Bassien-Capsa 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,

R. TÜRMEŒ,

M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} E. FURA-SANDSTRÖM,

D. JOČIENÈ,

M. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M. S. NAISMITH, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 septembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 25456/02) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Josiane Bassien-Capsa (« la requérante »), a saisi la Cour le 30 août 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^e E. Sagalovitsch, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 7 juin 2005, le président en exercice de la deuxième section a décidé de communiquer les griefs tirés de la violation du délai raisonnable et de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat (article 6 § 1 de la Convention) 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**LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. La requérante, M^{me} Josiane Bassien-Capsa, est une ressortissante française, née en 1944 et résidant à Baie-Mahault.

5. La requérante explique qu'elle exerçait la profession d'aide-soignante auprès des Hôpitaux Saint-Denis et qu'elle a été victime, le 6 août 1982, d'un accident du travail.

6. De 1982 à 1987, une incapacité professionnelle permanente de 20 % lui fut attribuée.

7. Le 22 novembre 1988, à la suite d'une rechute, la requérante déposa une demande d'admission à la retraite pour invalidité.

8. Le 10 janvier 1989, la Commission départementale de Réforme rendit un avis favorable.

9. Par un arrêté du 11 septembre 1989, le directeur des Hôpitaux Saint-Denis décida que la requérante devait bénéficier d'une retraite pour invalidité à compter du 1^{er} octobre 1989, sous réserve de l'avis favorable de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités locales.

10. Cette dernière rejeta la demande de mise à la retraite pour invalidité de la requérante le 15 janvier 1990.

11. Par un courrier du 1^{er} février 1990, le directeur des Hôpitaux Saint-Denis informa la requérante qu'elle avait droit à une pension à jouissance immédiate mais lui précisait que, si elle la refusait, elle devait se présenter au service de gestion du personnel dès réception de ce courrier.

12. Dans un courrier du 3 février 1990, la requérante annonça son intention de reprendre ses fonctions, ce qu'elle fit le 23 février 1990. A cette occasion, son chef de service lui précisa que sa période de congé était fixée du 1^{er} au 31 juillet 1990.

13. Le 3 juillet 1990, la requérante partit en vacances.

14. Par une lettre recommandée du lendemain, le directeur de l'hôpital la menaça de suspendre le versement de sa rémunération si elle ne reprenait pas le travail dans les quarante-huit heures.

La requérante prit connaissance de ce courrier le 16 juillet 1990 et répondit aussitôt au directeur qu'elle était en congé annuel, comme le lui avait autorisé son chef de service au mois de février.

15. Le 20 juillet 1990, le directeur lui adressait un nouveau courrier lui annonçant qu'en l'absence de réaction de sa part, il se verrait dans l'obligation de la considérer en abandon de poste.

16. Le 17 septembre 1990, le directeur prit la décision de radier la requérante des cadres de l'hôpital.

17. La requérante introduisit alors trois procédures devant le tribunal administratif de Paris.

Par une première requête enregistrée au greffe du tribunal le 27 février 1990, sous le numéro 9001718-5, la requérante demanda au tribunal des éclaircissements sur la procédure à suivre pour obtenir un reclassement à la suite de son accident de travail survenu en 1982.

Par une deuxième requête enregistrée au greffe le 20 juillet 1990 sous le numéro 9006077-5, la requérante demanda au tribunal d'annuler la décision

du 15 janvier 1990 de la Caisse Nationale des Agents des Collectivités locales rejetant sa demande de mise en retraite pour invalidité.

Par une troisième requête enregistrée au greffe le 21 novembre 1990 sous le numéro 9010103-5, la requérante demanda au tribunal d'annuler la décision du directeur du 17 septembre 1990 de la radier des cadres de l'hôpital.

18. Par un jugement du 8 juillet 1992, le tribunal administratif procéda à la jonction des trois requêtes susmentionnées, déclara la première requête irrecevable et prescrivit avant dire droit une expertise à déposer dans les trois mois à compter de la notification du jugement en ce qui concerne les deuxième et troisième requêtes.

19. L'expert déposa son rapport le 6 avril 1994.

20. Par un jugement du 16 avril 1996, le tribunal rejeta les deuxième et troisième requêtes.

La requérante interjeta appel.

21. Par un arrêt du 26 mai 1998, la cour administrative d'appel de Paris rejeta le recours en annulation en tant qu'il visait l'avis de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités locales mais y fit droit en tant qu'il visait la décision de radiation du 17 septembre 1990. La cour administrative d'appel annula par conséquent l'arrêté de radiation du directeur et enjoignit les Hôpitaux Saint-Denis de réintégrer la requérante sous peine d'astreinte. Les Hôpitaux Saint-Denis introduisirent un pourvoi en cassation contre cet arrêt.

22. Par un arrêt du 28 février 2001, le Conseil d'Etat jugea que le directeur des Hôpitaux Saint-Denis était fondé à rayer la requérante des cadres.

23. Se prévalant de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel, la requérante sollicita l'exécution de l'arrêt et sa réintégration.

24. Après plusieurs lettres de rappel émanant de la requérante, un arrêté de réintégration daté du 28 septembre 1998 lui fut signifié en même temps qu'une décision du 2 octobre 1998 prise par le directeur de l'hôpital la suspendant et l'excluant du service hospitalier avec maintien de traitement.

25. Le conseil de discipline se réunit le 30 octobre 1998 et décida de ne pas prononcer de sanction disciplinaire eu égard à la période à laquelle les faits s'étaient produits.

26. Par une décision du 2 novembre 1998, le directeur prononça la mise à la retraite d'office de la requérante à compter du 1^{er} décembre 1998.

27. La requérante saisit alors la Commission des recours du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière qui lui donna raison par un avis du 11 mars 1999.

28. Elle saisit par ailleurs le centre hospitalier d'une réclamation indemnitaire tendant à l'octroi de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi du fait de la décision illégale de radiation des cadres. Le

27 novembre 1998, la requérante saisit le tribunal administratif contre une décision implicite de rejet.

Elle saisit en outre le juge des référés du tribunal administratif de Paris et demanda qu'une provision lui soit accordée sur la condamnation auprès du tribunal de céans pour préjudice moral du fait de sa radiation.

29. Le 23 septembre 1998, la requérante saisit la cour administrative d'appel d'une demande de liquidation d'astreinte prononcée par son arrêt du 26 mai 1998. La cour administrative fit droit à cette demande par arrêt du 23 février 1999.

30. Le 13 janvier 2003, la requérante demanda au premier ministre l'indemnisation des préjudices résultant de la durée excessive des procédures qu'elle avait engagées devant le tribunal administratif de Paris, la cour administrative d'appel de Paris et le Conseil d'Etat.

N'ayant pas reçu de réponse de la part du Garde des Sceaux qui avait été rendu destinataire de sa réclamation, le 21 mai 2003, la requérante saisit le tribunal administratif de Paris d'une requête tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 30 000 euros (EUR).

31. Par une ordonnance du 13 juin 2003, le président du tribunal administratif de Paris transmet le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui, par une ordonnance du 16 octobre 2003, attribua l'affaire au tribunal administratif de Caen.

32. Par un jugement du 21 septembre 2004 ce tribunal condamna l'Etat français à payer à la requérante la somme de 8 000 EUR du fait de la durée excessive de la procédure.

La requérante n'interjeta pas appel.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

33. La requérante dénonce plusieurs violations de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

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

A. Durée de la procédure administrative

34. La requérante 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.

1. Sur la recevabilité

35. Le Gouvernement fait valoir que la requérante a déjà obtenu une indemnisation de 8 000 EUR pour durée de procédure excessive.

36. Dans ses observations en réponse datées du 13 février 2006, la requérante fait valoir qu'elle ignore les motifs pour lesquels le tribunal administratif de Caen a été désigné pour connaître de son recours indemnitaire quatre mois après l'introduction de celui-ci et qu'elle aurait dû savoir par avance quel tribunal allait être désigné pour évaluer ses chances de succès et choisir un avocat en fonction. A cet égard, les ordonnances des présidents du tribunal administratif et de la section du contentieux du Conseil d'Etat des 13 juin et 16 octobre 2003 ne répondraient pas aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. La requérante ajoute que la procédure administrative en cause était relative à sa situation professionnelle et revêtait par conséquent une importance particulière.

37. La Cour relève d'emblée que l'argumentation de la requérante renferme pour partie des griefs nouveaux à l'encontre des ordonnances rendues les 13 juin et 16 octobre 2003. Ces griefs étant tardifs, il s'ensuit qu'ils doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

S'agissant du délai raisonnable, une des caractéristiques d'un redressement susceptible de faire perdre au justiciable sa qualité de victime tient au montant qui lui a été alloué à l'issue du recours interne (*Scordino et autres c. Italie* (n° I) [GC], arrêt du 29 mars 2006, § 202). La Cour constate qu'en l'espèce, la requérante a exercé un recours et obtenu 8 000 EUR d'indemnisation du fait de la durée excessive de la procédure administrative par un jugement du tribunal administratif de Caen du 21 septembre 2004, devenu définitif faute de recours. La Cour considère que ce montant a un rapport raisonnable avec les sommes qu'elle a accordées dans des affaires similaires. Par conséquent, la Cour estime que la requérante a pu, conformément au principe de subsidiarité du mécanisme de sauvegarde mis en place par la Convention, faire constater par une juridiction interne la violation de la disposition alléguée (*Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, § 48), de sorte qu'elle ne peut plus valablement se prétendre victime d'une violation du délai raisonnable.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat

38. La requérante se plaint de la participation ou présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat, déjà mise en cause dans l'arrêt *Kress c. France* du 7 juin 2001 ([GC], n° 39594/98, §§ 77 et suiv., CEDH 2001-VI).

39. Le Gouvernement conteste cette thèse.

1. Sur la recevabilité

40. 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.

2. Sur le fond

41. Le Gouvernement souligne que, dans l'arrêt *Kress c. France*, la Cour a conclu à une violation de l'article 6 § 1 du fait de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement. Il soutient que cet arrêt ne met en cause que la présence active du commissaire du gouvernement, sa « présence passive » restant possible ; à cet égard, il souligne en particulier que le commissaire du gouvernement, qui est membre du Conseil d'Etat, n'a pas le rôle d'un « ministère public » mais celui d'un « jurisconsulte » qui exprime son opinion personnelle devant la formation de jugement avant le délibéré.

Le Gouvernement indique également qu'en exécution de l'arrêt *Kress*, le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a pris, le 23 novembre 2001, une instruction aux termes de laquelle le commissaire du gouvernement peut assister au délibéré mais ne peut intervenir dans celui-ci en prenant la parole, la seconde de ces instructions le qualifiant ainsi de « témoin muet ».

42. La requérante estime quant à elle qu'il n'existe aucun motif justifiant de réformer la jurisprudence *Kress*.

43. La Cour rappelle qu'elle a déjà rejeté l'argument du gouvernement dans l'arrêt *Martinie c. France* ([GC], n° 58675/00, §§ 53-55). La Cour considère que la présente affaire ne présente pas d'éléments susceptibles de la distinguer des espèces *Kress* et *Martinie* (voir aussi *Malquarti c. France*, 39269/02, §§ 23 et suiv., 20 juin 2006).

44. Partant, elle ne voit aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence et conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention sur ce point.

C. Mécanisme d'admission du pourvoi devant le Conseil d'Etat

45. Invoquant l'article 6 § 1 précité de la Convention, la requérante se plaint du mécanisme d'admission du pourvoi devant le Conseil d'Etat et en particulier de ce que le juge rapporteur porte, dans un premier temps, une appréciation sur le caractère fondé d'un pourvoi en cassation sur la base du seul pourvoi en cassation et non du mémoire en réponse de la partie adverse.

46. La Cour a déjà jugé que la procédure d'admission des pourvois en cassation est conforme à la Convention (voir, entre autres, *Bufferne c. France* (déc.), n° 54367/00, 26 février 2002).

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

D. Monopole des avocats aux Conseils

47. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint d'une violation du procès équitable car elle a dû recourir à un avocat au Conseil d'Etat en raison de leur monopole.

48. La Cour a déjà jugé que la spécificité de la procédure devant les juridictions de cassation, considérée dans sa globalité « peut justifier de réserver aux seuls avocats spécialisés le monopole de la prise de parole et qu'une telle réserve n'est pas de nature à remettre en cause la possibilité raisonnable qu'ont les requérants de présenter leur cause dans les conditions qui ne les placent pas dans une situation désavantageuse » (voir *Meftah et autres c. France* [GC], n°s 32911/96, 35237/97 et 34595/97, § 47, CEDH 2002). Compte tenu du rôle qui est celui du Conseil d'Etat et eu égard à la procédure considérée dans son ensemble, le fait de ne pas avoir offert à la requérante l'occasion de plaider sa cause oralement, personnellement ou par l'intermédiaire d'un avocat inscrit au barreau, mais de lui avoir donné la possibilité de choisir son conseil parmi les membres de l'ordre des avocats aux Conseils, n'a pas porté atteinte à son droit à un procès équitable au sens des dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention (*G.L. et S.L. c. France*, requête n° 58811/00, décision du 6 mars 2003).

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

49. 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

50. La requérante réclame 167 260,51 EUR au titre de la perte d'une chance et 30 000 EUR au titre de préjudice moral subi du fait de la durée de la procédure.

51. Le Gouvernement fait valoir que ces sommes sont manifestement excessives. Il ajoute que la requérante a déjà bénéficié d'une indemnisation de son préjudice lié à la durée excessive de la procédure. S'agissant du grief tiré de la participation ou de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat, il estime que le seul constat de violation suffit.

52. La Cour rappelle que seuls les griefs déclarés recevables peuvent donner lieu à une satisfaction équitable et, qu'en l'espèce, elle a déclaré celui tiré de la longueur de la procédure irrecevable. Par ailleurs, elle estime que le dommage matériel et moral de la requérante lié au grief tiré de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat se trouve suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (voir, par exemple, *Martinie*, précité, § 59).

B. Frais et dépens

53. La requérante, qui dépose des notes d'honoraires, demande également 4 573,47 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et 2 977 EUR pour ceux encourus devant la Cour.

54. Le Gouvernement fait valoir que ces demandes sont également manifestement excessives. Il ajoute que les frais engagés devant les juridictions administratives ne doivent pas être indemnisés et rappelle que la requérante a obtenu gain de cause en ce qui concerne la durée de la procédure. Le Gouvernement estime que la somme de 1 000 EUR est raisonnable.

55. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères

susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 2 000 EUR pour la procédure devant la Cour et l'accorde à la requérante.

C. Intérêts moratoires

56. 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 quant au grief tiré de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* que le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage subi par la requérante ;
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, 2 000 EUR (deux 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 26 septembre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. NAISMITH
Greffier adjoint

A.B. BAKA
Président