



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

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE BLANDEAU c. FRANCE

(Requête n° 9090/06)

ARRÊT

STRASBOURG

10 juillet 2008

DÉFINITIF

01/12/2008

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 Blandeau c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Mirjana Lazarova Trajkovska, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 juin 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 9090/06) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Mireille Blandeau (« la requérante »), a saisi la Cour le 27 février 2006 en vertu de l'article 34 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, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait en particulier une violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Le 6 novembre 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. La requérante est née en 1950 et réside à Poitiers.

6. La requérante, titulaire d'un doctorat en droit, est fonctionnaire civile du ministère de la Défense, affectée depuis 1996 au groupe d'études de la section coordination au bureau du service national de Poitiers. Elle était

chargée de l'élaboration et de l'actualisation des différentes notes d'application des procédures concernant le service national.

7. Le 7 août 2004, la requérante saisit le Conseil d'Etat de trois pourvois contre trois arrêts rendus le 8 juin 2004 par la cour administrative d'appel de Bordeaux et concernant trois requêtes en annulation d'un avertissement prononcé à son encontre par le commandant de la circonscription militaire de défense de Limoges (n° 2700991), de sa notation pour l'année 1996 (n° 270992) et d'une décision du même commandant refusant de lui accorder un congé de restructuration (n° 270993).

8. La requérante, prétendant n'avoir pas suffisamment de moyens, introduisit trois demandes d'aide juridictionnelle qui furent enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat comme suit : n°042533 concernant le pourvoi n° 270991, n° 042534 concernant le pourvoi n° 270992 et n° 042535 concernant le pourvoi n° 270993.

9. Par trois décisions du 30 novembre 2004, notifiées le 20 janvier 2005, le bureau d'aide juridictionnelle rejeta les demandes pour « absence de moyens sérieux susceptibles de convaincre le juge de cassation ».

10. Le 11 février 2005, la requérante saisit le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'un recours contre ces trois décisions de rejet. La requérante affirme qu'elle forma un recours unique, car les faits de la cause concernaient la même administration, étaient plus ou moins imbriqués et se situaient dans une même période.

11. Dans son accusé de réception du 24 février 2005, le secrétariat de la section du contentieux informa la requérante qu'il avait attribué le numéro 277535 aux trois recours.

12. Par une ordonnance du 21 mars 2005, le président de la section du contentieux informa la requérante de ce qui suit :

« Vu la requête enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 14 février 2005 (...) Mademoiselle Mireille Blandeau défère au Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat la décision n° 0402534 du 30 novembre 2004 par laquelle le bureau d'aide juridictionnelle établi près du Conseil d'Etat a refusé de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle au soutien de son pourvoi n° 270992 contre le jugement n° 00BX01212 en date du 8 juin 2004 de la cour administrative d'appel de Bordeaux ;

(...)

Considérant que Mademoiselle Mireille Blandeau conteste la décision n° 0402534 (...); qu'en l'état, Mademoiselle Mireille Blandeau n'apporte aucun élément susceptible d'infirmer cette décision ; que dès lors, la requête ne peut être accueillie ;

(...) »

13. Par une lettre du 30 avril 2005, la requérante attira l'attention du président sur le fait que son recours du 11 février 2005 concernait également deux autres décisions, son recours unique étant porté contre trois décisions de rejet du bureau d'aide juridictionnelle du 30 novembre 2004. Elle

précisait que seule la décision n° 04/2534 ayant été examinée dans le cadre de son recours, les décisions 04/2533 et 04/2535 restaient à juger. Elle insistait sur le caractère sérieux de ces dossiers pour lesquels elle attendait qu'une aide juridictionnelle totale lui soit accordée.

14. Par une seconde lettre recommandée avec accusé de réception, datée également du 30 avril 2005, la requérante invita le président de la section du contentieux à la dispenser du ministère d'avocat pour le dossier pour lequel il venait de refuser l'aide juridictionnelle.

15. Le 13 octobre 2005, la requérante reçut notification d'une ordonnance du 22 juin 2005, par laquelle son pourvoi contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 8 juin 2004 (n° 270992) fut déclaré irrecevable et non admis. Le Conseil d'Etat considéra qu'aucun texte ne dispensait de l'obligation du ministère d'avocat. Il nota que la requête de M^{me} Blandeau n'avait pas été présentée par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation alors que la notification de l'arrêt attaqué faisait mention de cette obligation.

16. Une semaine plus tard, le Conseil d'Etat notifia à la requérante deux nouvelles ordonnances rendues elles aussi le 22 juin 2005. Elles concernaient les requêtes n°s 270991 et 270993 et concluaient, comme la précédente, à la non-admission de celles-ci pour défaut d'avocat. Toutes deux se référaient à la demande d'aide juridictionnelle présentée le 9 août 2004 et rejetée par une décision du 30 novembre 2004, notifiée le 20 janvier 2005, qui avait fait l'objet de la requête n° 277535, rejetée par une ordonnance du président de la section du contentieux en date du 21 mars 2005, notifiée le 22 avril 2005.

17. Le 25 octobre 2005, la requérante écrivit au Conseil d'Etat pour attirer son attention sur le fait qu'il aurait commis une erreur concernant chacun de ces deux dossiers, les deux demandes d'aide juridictionnelle qu'elle avaient formulées étant toujours en cours. Elle concluait que les deux ordonnances de non-admission qu'elle venait de recevoir devaient être considérées comme nulles et non avenues. La lettre de la requérante resta sans réponse.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

L'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide judiciaire est ainsi libellé :

« Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur premier président peuvent être déférées, selon le cas, au président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, au vice-président du Tribunal des conflits, au président de la Cour nationale du droit d'asile ou au membre de la juridiction qu'ils ont délégué. Ces autorités statuent sans recours.

Les recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé, ne lui a été accordé que partiellement ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré.

(...) »

L'article 56 du décret d'application (de la loi précitée) n° 91-1266, du 19 décembre 1991 dispose :

« Le délai du recours prévu au deuxième alinéa de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée est d'un mois à compter du jour de la notification de la décision à l'intéressé.

Le délai du recours ouvert par le troisième alinéa de cet article au ministère public, au garde des sceaux, ministre de la justice, au bâtonnier ou au président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est de deux mois à compter du jour de la décision. »

EN DROIT

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

18. La requérante se plaint d'une violation de son droit à un procès équitable et, plus particulièrement, de son droit d'accès à un tribunal, dans la mesure où le secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat ne lui a pas notifié les deux ordonnances rejetant ses requêtes visant à l'octroi de l'aide juridictionnelle et dans la mesure où le Conseil d'Etat a rejeté ses pourvois pour défaut de représentation par un avocat. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention dont la partie pertinente se lit ainsi :

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

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

19. La Cour rappelle que la requérante est fonctionnaire civile du ministère de la Défense, affectée depuis 1996 au groupe d'études de la section coordination au bureau du service national de Poitiers. Elle était chargée de l'élaboration et de l'actualisation des différentes notes d'application des procédures concernant le service national.

20. En premier lieu, la Cour considère que ce statut ne pose pas de problème quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 dans la présente affaire.

Selon les termes mêmes de l'arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* ([GC], n° 63235/00, § 62, CEDH 2007-...), pour que l'Etat défendeur puisse devant la Cour invoquer le statut de fonctionnaire d'un requérant afin de le soustraire à la protection offerte par l'article 6, deux conditions doivent être remplies. En premier lieu, le droit interne de l'Etat concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat.

21. En l'espèce, il ne prête pas à controverse que la requérante avait tous accès à un tribunal en vertu du droit national. L'article 6 § 1 est donc applicable.

22. En deuxième lieu, l'article 6 § 1 s'applique en principe à une procédure portant sur l'aide juridictionnelle lorsque cette procédure peut être considérée comme déterminante pour le droit d'accès à un tribunal (*Gutfreund c. France*, n° 45681/99, § 44, CEDH 2003-VII), ce qui semble être le cas en l'espèce : le pourvoi de la requérante fut déclaré non admis pour défaut d'avocat, alors que la représentation par un avocat était obligatoire.

23. La Cour constate par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

24. Le Gouvernement soutient que l'absence de notification de deux des trois ordonnances rejetant les recours de la requérante contre les décisions lui refusant l'octroi de l'aide juridictionnelle n'a eu aucune incidence sur les chances de succès des pourvois en cassation de celle-ci et sur son droit d'accès à un tribunal.

25. Selon le Gouvernement, la requérante a eu connaissance de ces ordonnances lorsque lui ont été notifiées celles du 21 mars 2005 rejetant l'admission en cassation des pourvois pour lesquels elle avait présenté les demandes d'aide juridictionnelle en question. Le Gouvernement souligne que la requérante a, depuis l'an 2000, sollicité à vingt-deux reprises le bénéfice de l'aide juridictionnelle auprès du Conseil d'Etat. Dix-neuf de ces demandes ont déjà été rejetées ainsi que onze des douze recours de la requérante contre ces décisions de rejet. Le Gouvernement prétend aussi que la notification de ces ordonnances n'aurait rien changé à la situation de la requérante car les décisions de rejet étaient définitives et non-susceptibles de recours. Enfin, le Gouvernement soutient que la requérante a bénéficié d'un accès concret et effectif au juge pour défendre ses intérêts car ses requêtes contre le ministre de la Défense avaient été examinées par le tribunal administratif de Poitiers et par la cour administrative d'appel de Bordeaux. A supposer même que le Conseil d'Etat ait été amené à se

prononcer sur les pourvois de la requérante, il ne l'aurait fait qu'en tant que juge de cassation.

26. La requérante dénonce une faute du secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, laquelle serait d'autant plus grave qu'elle avait par deux fois attiré l'attention de celle-ci sur le fait que ses deux recours visant à l'octroi de l'aide juridictionnelle étaient toujours pendants. La requérante souligne également qu'elle a dû introduire plusieurs recours administratifs et demander l'aide juridictionnelle car l'administration militaire avait pris à son encontre des décisions et sanctions en cascade. Elle avait besoin d'un avocat pour pouvoir la combattre devant les juridictions à armes égales. Elle affirme qu'elle n'a pas bénéficié de toutes les garanties attachées à la procédure d'octroi d'aide juridictionnelle puisque le bureau d'aide juridictionnel a rejeté ses demandes alors que, contrairement à ce qu'il prétendait, les moyens de cassation étaient sérieux. Enfin, elle souligne que l'ordre des choses voulait qu'elle soit d'abord informée du rejet de ses recours pour qu'elle puisse, dans le délai d'un mois prévu par la législation pertinente, régulariser ses pourvois en les faisant contresigner par un avocat.

27. La Cour relève d'emblée que la présente affaire soulève une question d'accès de la requérante à une juridiction administrative, le Conseil d'Etat. Elle rappelle que la Convention n'oblige pas les États à accorder l'aide judiciaire dans toutes les contestations en matière civile (voir les arrêts *Del Sol c. France*, n° 46800/99, § 20, CEDH 2002-II et *Essaadi c. France* n° 49384/99, § 30, 26 février 2002). En effet, il y a une nette distinction entre les termes de l'article 6 § 3 c), qui garantit le droit à l'aide judiciaire gratuite sous certaines conditions dans les procédures pénales, et ceux de l'article 6 § 1, qui ne renvoie pas du tout à l'aide judiciaire. De plus, le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 est un droit « concret et effectif » et non pas « théorique ou illusoire » (*Del Sol*, précité, p. 62, § 21).

28. Par ailleurs, la Cour réaffirme que l'article 6 de la Convention n'astreint pas les Etats contractants à créer des cours d'appel ou de cassation. Néanmoins, un Etat qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6 (voir, parmi d'autres, *Delcourt c. Belgique*, arrêt du 17 janvier 1970, série A n° 11, pp. 13 à 15, § 25).

29. La Cour note que la requérante a déposé trois demandes d'aide juridictionnelle pour ses trois recours introduits à des dates différentes et portant sur trois décisions administratives distinctes : une décision de notation administrative, une sanction administrative et un refus d'octroi d'un congé de restructuration. Par trois décisions du 30 novembre 2004, le bureau d'aide juridictionnelle a rejeté les demandes après avoir relevé l'absence de moyens sérieux susceptibles de convaincre le juge de cassation. S'il est vrai que la requérante a alors saisi le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat d'un recours unique contre ces trois décisions de rejet, ce recours a fait l'objet de trois ordonnances

distinctes de rejet rendues le 21 mars 2005. Toutefois, une seule de ces trois ordonnances a été notifiée à la requérante.

30. La Cour ne saurait souscrire à la thèse du Gouvernement lorsqu'il affirme que la requérante pouvait raisonnablement s'attendre à ce que les deux autres recours auraient eu le même sort que celui dont elle a reçu la décision. Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ayant rendu trois ordonnances distinctes, la requérante était en droit de recevoir copie de toutes les trois, d'autant plus que le droit interne lui accordait la possibilité de nommer dans un délai d'un mois un avocat pour poursuivre la procédure.

31. Dans cette optique, sa situation se rapproche de celle de la requérante dans l'affaire *Platakou c. Grèce* (n° 38460/97, § 39, CEDH 2001-I) dans laquelle la Cour avait conclu que la déclaration d'irrecevabilité prononcée par la cour d'appel dans son arrêt avait pénalisé la requérante pour une erreur commise dans la signification de son recours et dont elle ne pouvait pas être tenue pour responsable.

32. La Cour ne peut pas spéculer sur ce qu'aurait été la réaction de la requérante si elle avait reçu notification en temps utiles des deux décisions de rejet de ses recours. Elle estime que la seule omission du secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat de notifier à la requérante les deux ordonnances rejetant ses requêtes visant à l'octroi de l'aide juridictionnelle a atteint dans sa substance même le droit d'accès à un tribunal de celle-ci.

33. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

34. La requérante invoque aussi l'article 13 de la Convention, mais compte tenu de la conclusion dans le paragraphe précédent, la Cour n'estime pas devoir se placer sur le terrain de cet article, ses exigences étant moins strictes que celles de l'article 6 § 1 et absorbées par elles en l'espèce.

II. 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 soutient que le refus du Conseil d'Etat de lui notifier les ordonnances rejetant ses recours lui ont causé un préjudice matériel considérable dans la mesure où elle aurait pu régulariser la procédure et obtenir des arrêts favorables. En ce qui concerne le pourvoi relatif à l'avertissement, la requérante prétend devoir recevoir réparation pour la

perte subie du fait du refus de l'administration de lui verser la nouvelle bonification indiciaire afférente à sa fonction de rédactrice des notes techniques. Quant au pourvoi relatif au refus d'octroi d'un congé de restructuration, la requérante invoque un manque à gagner. La requérante ne chiffre aucun de ces dommages.

37. En outre, la requérante invoque un dommage moral important qu'elle évalue à 15 000 euros (EUR) en ce qui concerne l'avertissement et 150 000 EUR pour ce qui est du refus de lui accorder un congé de restructuration. Le Gouvernement conteste l'existence d'un lien de causalité entre les griefs de la requérante et le préjudice matériel et moral allégué. A supposer même que la réalité de ces préjudices soit établie, la requérante n'apporte aucune précision de nature à en justifier leur montant, évalué de manière forfaitaire.

38. En ce qui concerne le dommage matériel, la Cour réitère sa jurisprudence selon laquelle elle ne saurait spéculer sur le résultat auquel les procédures incriminées auraient abouti si elles avaient respecté la Convention. Quant au dommage moral, compte tenu de la nature de la violation, la Cour estime qu'il se trouve suffisamment réparé par le constat de la violation.

B. Frais et dépens

39. Pour frais et dépens afférents aux procédures internes et à Strasbourg, qu'elle a menées elle-même, la requérante réclame 2 576 EUR.

40. Le Gouvernement souligne que la requérante ne produit aucun justificatif à l'appui de ses demandes.

41. La Cour estime, s'agissant des frais et dépens, que les prétentions de la requérante ne sont pas suffisamment étayées et justifiées pour satisfaire aux exigences de l'article 60 § 2 du règlement de la Cour. Par conséquent, aucune somme ne sera accordée à ce titre.

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* que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par la requérante ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stephen Phillips
Greffier adjoint

Peer Lorenzen
Président