



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

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE KALFON c. FRANCE

(Requête n° 23776/07)

ARRÊT

STRASBOURG

29 octobre 2009

DÉFINITIF

01/03/2010

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut
subir des retouches de forme.*

En l'affaire Kalfon c. France,

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

Peer Lorenzen, *président*,

Renate Jaeger,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 octobre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 23776/07) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Sylvie Kalfon (« la requérante »), a saisi la Cour le 21 mai 2007 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 Jérôme Ortscheidt, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (successeur de la SCP Jacques et Xavier Vuitton). Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante allègue la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Le 4 septembre 2008, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

5. La requérante est née en 1935 et réside à Menton.

1. La genèse de l'affaire

6. La Bank of Credit and Commerce International (ci-après « BCCI »), créée en 1972, était présente dans vingt huit pays et disposait d'une soixantaine de succursales, notamment à Paris et à Monaco.

7. A la suite de nombreuses irrégularités, de fraudes et de manquements graves aux règles de gestion observés au sein de la succursale française, les autorités nationales de contrôle ordonnèrent des enquêtes et prirent des mesures disciplinaires.

8. Devant une situation de plus en plus dégradée, la Banque de Grande-Bretagne prit la décision d'ordonner la fermeture des succursales de la BCCI opérant sur son territoire.

9. En France, la commission bancaire nomma le 5 juillet 1991 un administrateur provisoire pour les succursales de Paris et de Monaco. Le 18 juillet 1991, celles-ci furent déclarées en cessation de paiement.

10. Par un jugement du 23 juillet 1991, confirmé en appel le 8 juillet 1992, le tribunal de commerce de Paris ouvrit une procédure de redressement judiciaire de la BCCI en France et sur le territoire de la Principauté de Monaco. Par un second jugement, le tribunal de commerce de Paris convertit le redressement judiciaire en liquidation judiciaire.

11. La requérante, cliente de la succursale de Monaco, fut admise au passif de la liquidation pour la somme de 922 214,61 francs français (soit 140 590,71 euros). Elle affirme ne pas avoir récupéré ses fonds en raison de la déconfiture économique et financière de la banque.

12. Estimant que les organes de l'Etat français chargés du contrôle des établissements bancaires n'avait pas normalement rempli leur mission, la requérante forma en vain, en 1994, une réclamation préalable tendant à la réparation du préjudice subi du fait de la faillite de la BCCI entraînant la perte de ses dépôts dans cet établissement. Sa demande ayant été rejetée (à une date inconnue), elle engagea une procédure de plein contentieux devant les juridictions administratives.

2. Procédure devant les juridictions administratives

13. Le 29 septembre 1994, la requérante saisit le tribunal administratif de Paris. Elle invoqua les fautes qu'auraient commises le comité des établissements de crédit, la commission bancaire et le gouverneur de la Banque de France dans l'exercice des missions que leur confiait la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

14. Par un jugement en date du 10 juillet 1996, le tribunal administratif rejeta sa demande.

15. Le 5 décembre 1996, elle saisit la cour administrative d'appel de Paris. Elle fit parvenir deux mémoires complémentaires, respectivement les 20 juin 1997 et 28 janvier 1999.

16. Le 30 mars 1999, la cour administrative d'appel de Paris rejeta la requête.

17. Le 12 juillet 1999, la requérante forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Les parties échangèrent leur mémoires

(complémentaire, en défense, en réplique et en duplique) entre le 12 novembre 1999 et le 30 juin 2000.

18. Par un arrêt du 30 juillet 2003, notifié le 17 septembre 2003, le Conseil d'Etat statuant au contentieux (9^{ème} et 10^{ème} sous-section réunies) rejeta la requête formée par la requérante. Répondant aux moyens développés par la requérante, le Conseil d'Etat, s'agissant d'abord des griefs dirigés contre le comité des établissements de crédit, estima que le fait que celui-ci n'avait pas mis en œuvre la procédure de retrait d'agrément prévue par la loi du 24 janvier 1984 n'engageait pas la responsabilité de l'Etat. Pour ce qui est de la commission bancaire, il estima qu'elle avait fait preuve d'une diligence normale dans sa mission disciplinaire, et qu'aucun texte ne lui imposait d'informer préalablement les clients des succursales françaises de la décision prise de fermer les guichets desdites succursales. Enfin, il considéra qu'aucun manquement ne pouvait être reproché au gouverneur de la Banque de France, en tant que président de la commission bancaire.

3. Procédure en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice

19. Le 27 novembre 2003, la requérante saisit le tribunal administratif d'Amiens d'une requête tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser 27 705 euros et 15 245 euros en réparation des préjudices nés de la durée de la procédure engagée devant la juridiction administrative aux fins d'obtenir la condamnation de l'Etat en réparation du préjudice résultant de la faillite de la BCCI.

20. Par une ordonnance du 22 septembre 2005, le président du tribunal administratif d'Amiens décida qu'il y avait lieu de transmettre la demande du requérant au Conseil d'Etat.

21. Le 27 septembre 2005, l'ordonnance fut enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat.

22. Le 24 novembre 2006, la Haute juridiction administrative rejeta la requête : elle considéra « qu'eu égard, d'une part, à la complexité de l'affaire, d'autre part, à la circonstance que la requérante [avait] récupéré, en cours d'instance, l'intégralité des sommes qu'elle soutenait avoir perdues du fait de la faillite de la BCCI, la durée d'environ neuf années, pour trois instances, n'est pas, en l'espèce, excessive ».

EN DROIT

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

23. La requérante estime que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable, comme l'exige l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

« 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 la recevabilité

24. Constatant que cette partie de la requête ne se heurte à aucun motif d'irrecevabilité, la Cour déclare recevable le grief de la requérante tiré de la durée de la procédure.

B. Sur le fond

25. La requérante soutient que, devant le Conseil d'Etat, l'affaire ne présentait plus aucune complexité dès lors que les faits avaient été constatés par les juges du fond et que le dossier ne posait pas une question de droit nouvelle ou de principe, ce qui conduisit l'affaire à être instruite et jugée en sous-sections. Elle fait valoir que les parties ont été particulièrement diligentes en concluant rapidement, et qu'aucune mesure d'instruction n'a été demandée ni ordonnée. Quant à la nature et à l'importance du litige, la requérante conteste formellement l'allégation du gouvernement, qu'elle estime dépourvue de fondement et de preuves, selon laquelle elle aurait récupéré en cours d'instance les sommes perdues.

26. Le Gouvernement estime que la durée de la procédure en cause, en particulier devant le Conseil d'Etat, n'est pas excessive. Il soutient que la procédure était complexe dans la mesure où la décision du Conseil d'Etat, publiée aux tables du recueil Lebon (pages 670 et 983), a été prise en sous-section réunies (formation se réunissant lorsqu'un problème juridique complexe se fait jour) et non en sous-section jugeant seule, et que le juge de cassation a dû examiner sept moyens. Si l'attitude de la requérante et le comportement des autorités compétentes ne sont pas à remettre en cause, le Gouvernement affirme que l'enjeu du litige a disparu en cours d'instance pour la requérante, celle-ci ayant récupéré l'intégralité des sommes qu'elle soutenait avoir perdues du fait de la faillite de la Bank of Credit and Commerce International.

27. 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, ainsi que, le cas échéant, l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

28. La Cour constate que la période à considérer en l'espèce sous l'angle du « délai raisonnable » a commencé le 29 septembre 1994 avec la saisine du tribunal administratif de Paris, et s'est achevée le 17 septembre 2003, date de la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle est donc de 9 ans pour trois instances.

29. La Cour note que le litige portait sur l'engagement de la responsabilité, pour faute, de divers organes de l'Etat défendeur dans l'exercice de leur mission de surveillance et de contrôle d'un établissement de crédit ayant une dimension internationale. Elle estime que l'affaire présentait donc une certaine complexité.

30. S'agissant de l'attitude de la requérante, il ressort du déroulement de la procédure, comme le reconnaît le Gouvernement, qu'aucun retard ne peut lui être imputé.

31. La Cour constate également que les autorités nationales n'ont pas contribué à la durée de la procédure qui s'est déroulée devant le tribunal administratif de Paris (un an et neuf mois) et la cour administrative de Paris (deux ans et quatre mois), laquelle durée ne saurait être considérée comme excessive en l'espèce.

32. En revanche, elle relève une longue période d'inactivité devant le Conseil d'Etat qui a rendu son arrêt plus de quatre ans après sa saisine. En effet, si les parties ont été diligentes en concluant rapidement, force est de constater que le Conseil d'Etat a rendu son arrêt presque trois ans et trois mois après les dernières écritures datant de juin 2000, sans qu'aucune mesure d'instruction n'ait été sollicitée ou diligentée. Or, cette période de latence est uniquement imputable à la Haute juridiction administrative, et le dossier ne comporte aucun élément susceptible de justifier un tel retard. La Cour ne voit rien dans les éléments produits par le Gouvernement qui permettrait d'expliquer un tel délai. Elle estime que cette durée a eu une incidence particulière sur la durée globale de la procédure.

33. Certes, il ressort du dossier que l'enjeu de la procédure litigieuse, comme le souligne le Gouvernement, a revêtu en l'espèce une moindre importance puisque selon les motifs de l'arrêt du Conseil d'état du 24 novembre 2006, la requérante aurait récupéré en cours d'instance les sommes qu'elle soutenait avoir perdues du fait de la faillite de la BCCI. Cependant, au-delà de la contestation de la requérante sur ce point, la Cour estime que cette circonstance ne saurait dispenser les autorités internes de leur responsabilité s'agissant de la durée des procédures internes.

34. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que la durée de la procédure litigieuse en l'espèce ne répond pas aux exigences du « délai raisonnable » garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

35. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 § 1 ET 13 DE LA CONVENTION

36. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, elle se plaint de l'absence d'effectivité du recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice au motif que le Conseil d'Etat est appelé à juger sa propre méconnaissance du délai raisonnable.

37. La Cour rappelle que l'effectivité du recours, au sens de l'article 13 de la Convention, ne dépend pas de la certitude d'un résultat favorable (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 157, CEDH 2000-XI). Elle rappelle également qu'elle a jugé que « le recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice », qui permet aux justiciables, parties à une procédure devant les juridictions administratives, d'obtenir, le cas échéant, un constat de violation de leur droit à voir leur cause entendue dans un délai « raisonnable » et l'indemnisation du préjudice qui en résulte, était effectif aux fins de l'article 13 (arrêt *Broca et Texier-Micault c. France*, 21 octobre 2003, n° 27928/02 et n° 31694/02, § 19). Cela signifie qu'un tel recours permet au justiciable d'avoir la certitude qu'il peut effectivement contester la lenteur excessive de l'examen de ses prétentions.

38. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle était compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles. Partant, cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

39. 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. »

40. La Cour note que la requérante n'a pas présenté sa demande de satisfaction équitable dans le délai imparti. Selon sa jurisprudence constante (voir, notamment, *Andrea Corsi c. Italie*, n° 42210/98, 4 juillet 2002, *Mancini c. Italie*, n° 44955/98, CEDH 2001-IX et *Louis c. France*,

n° 44301/02, § 40, 14 novembre 2006), la Cour n'octroie aucune somme à titre de satisfaction équitable dès lors que les prétentions chiffrées et les justificatifs nécessaires n'ont pas été soumis dans le délai imparti à cet effet par l'article 60 § 1 du règlement.

41. Dans ces circonstances, la Cour estime que la requérante n'a pas satisfait aux obligations qui lui incombent aux termes de l'article 60 du règlement. Aucune demande de satisfaction équitable n'ayant été valablement formulée, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'octroyer au requérant une indemnité à ce titre.

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

1. *Déclare* la requête recevable en ce qui concerne le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention relatif à la durée déraisonnable de la procédure, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 29 octobre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président