



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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 39594/98
présentée par Marlène KRESS
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 29 février 2000 en une chambre composée de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J.-P. Costa,
M^{me} F. Tulkens,
M. W. Fuhrmann,
M. K. Jungwiert,
M. K. Traja,
M. M. Ugrehelidze, *juges*,

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

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 31 décembre 1997 et enregistrée le 2 février 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une ressortissante française née en 1941 et domiciliée à Strasbourg. Devant la Cour, elle est représentée par la SCP Schwab et Schirer, avocats au barreau de Saverne.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 8 avril 1986, la requérante, à l'époque âgée de 44 ans, subit une intervention chirurgicale gynécologique, sous anesthésie générale, aux Hospices Civils de Strasbourg.

A son réveil, elle fut victime d'un syndrome neurologique (coma avec décérébration bilatérale). Dans les jours suivants, elle fut victime d'un nouvel accident vasculaire ainsi que d'une brûlure à l'épaule causée par le renversement d'une tasse de tisane brûlante. Depuis lors, elle est atteinte d'une invalidité au taux de 90 % ; elle est hémiplégique, présente des troubles de la coordination des membres supérieurs, s'exprime avec difficulté et souffre de diplopie.

Le 27 mai 1986, la requérante saisit le Président du tribunal administratif de Strasbourg d'une demande en référé en désignation d'expert. Par ordonnance du 28 mai 1986, ce magistrat désigna le Dr. De Ren, qui déposa le 2 juin 1986 un rapport concluant à l'absence d'erreur sur le plan médical.

Le 6 août 1987 (après rejet d'une réclamation préalable du 22 juin 1987), la requérante introduisit une requête devant le tribunal administratif de Strasbourg à fin de réclamer l'indemnisation de son préjudice par les Hospices Civils de Strasbourg.

Par conclusions du 21 octobre 1987, la requérante demanda une expertise détaillée et approfondie, en critiquant les conclusions du rapport établi par le Dr. De Ren.

Par lettres des 10 novembre 1988 et 11 janvier 1989, les avocats de la requérante demandèrent l'audiencement de cette procédure. Il leur fut répondu par le greffier en chef du tribunal administratif (lettres des 18 novembre 1988 et 13 janvier 1989) « qu'en raison de l'encombrement du rôle, il n'est pas possible de prévoir actuellement la date à laquelle l'affaire... pourra être appelée à l'audience ».

Celle-ci fut finalement fixée au 19 avril 1990.

Par jugement prononcé le 25 mai 1990, le tribunal administratif de Strasbourg ordonna un supplément d'instruction afin de procéder à une expertise confiée à un collège de deux experts (Drs. Pascoet et Maurice).

Ceux-ci déposèrent le 23 octobre 1990 les conclusions suivantes :

« Pour ce qui concerne la thrombose artérielle cérébrale survenue le 8 avril et le 17 avril 1986, rien dans l'état clinique de Mme KRESS ni dans le résultat des bilans, ne permettait d'en faire la prévision. Les soins mis en œuvre devant cette complication se sont révélés adaptés à l'état

de santé de l'opérée et conformes aux données actuelles de la science. Pour ce qui concerne la brûlure de l'épaule gauche, les experts la rattachent à un défaut d'assistance et d'organisation du service ».

La requérante critiqua cette expertise et chiffrà son préjudice par conclusions motivées du 22 mars 1991.

L'audience fixée au 4 avril 1991 fut, à la demande des Hospices Civils de Strasbourg, reportée et fixée au 13 juin 1991.

Par jugement prononcé le 5 septembre 1991, le tribunal administratif de Strasbourg fixa à 5 000 F le montant du préjudice de la requérante résultant de sa brûlure à l'épaule mais rejeta la demande d'indemnisation pour le surplus.

La requérante interjeta appel du jugement du 5 septembre 1991 devant la cour administrative d'appel de Nancy ; par un arrêt du 8 avril 1993, cette juridiction rejeta cet appel.

La requérante forma alors un pourvoi en cassation contre cet arrêt devant le Conseil d'Etat, qui fut toutefois rejeté par arrêt du 30 juillet 1997.

B. Droit et pratique internes pertinents

Code des tribunaux administratifs :

Article R.196

« Après le rapport qui est fait sur chaque affaire par un membre de la formation de jugement (...), les parties peuvent présenter soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, soit par un avocat, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites.

La formation de jugement peut également entendre les agents de l'administration compétente ou les appeler devant elle pour fournir des explications.

Au tribunal administratif, le président de la formation de jugement peut, au cours de l'audience et à titre exceptionnel, demander des éclaircissements à toute personne présente, dont l'une des parties souhaiterait l'audition. »

Article R. 197

« Le commissaire du Gouvernement prononce ensuite ses conclusions. »

Aux termes du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, les commissaires du Gouvernement sont pris parmi les maîtres des requêtes et auditeurs au Conseil d'Etat.

Le commissaire du Gouvernement a pour mission, selon les termes employés par le Conseil d'Etat (10 juillet 1957, Gervaise, *Rec. Lebon*, p. 466, rappelés par 29 juillet 1998, Esclatine) :

« d'exposer au conseil les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les

règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient. »

Le commissaire du Gouvernement prononce obligatoirement ses conclusions, qui doivent être motivées, sans pouvoir s'en remettre à la sagesse de la juridiction. Il assiste au délibéré de l'affaire, mais il ne vote pas et, en principe, ne parle pas.

Les parties au litige ne prennent pas la parole après le commissaire du Gouvernement. En revanche, elles peuvent, même si elles ne sont pas représentées par un avocat, exprimer un ultime point de vue dans une note en délibéré, qui est lue par le rapporteur avant qu'il ne lise le projet d'arrêt, et que ne s'ouvre la discussion.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de la durée excessive de la procédure.
2. Elle se plaint également, au regard de l'article 6 de la Convention, de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable en raison de l'impossibilité d'obtenir préalablement à l'audience communication des conclusions du commissaire du Gouvernement et de pouvoir y répliquer à l'audience.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 31 décembre 1997 auprès de la Commission européenne des Droits de l'Homme et enregistrée le 2 février 1998. En vertu de l'article 5 § 2 du Protocole n° 11, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, l'affaire est examinée par la Cour européenne des Droits de l'Homme à partir de cette date.

Le 2 février 1999, la Cour a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. Le Gouvernement a présenté ses observations le 4 mai 1999 et la requérante y a répondu le 30 juin 1999.

EN DROIT

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de la durée excessive de la procédure, qui, selon elle, a débuté le 27 mai 1986 avec sa demande en référé en désignation d'un expert médical et s'est terminée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 1997. La procédure aurait donc duré au total 11 ans, 2 mois et 3 jours.

Le Gouvernement excipe de la complexité de l'affaire et critique le comportement de la requérante, notamment parce qu'elle attendit plus d'un an après le 27 mai 1986 pour déposer sa requête indemnitaire auprès du tribunal administratif de Strasbourg. Si le Gouvernement soutient que la durée de la procédure devant la cour administrative d'appel de Nancy n'encourt aucune critique, il admet néanmoins que les juridictions de première instance et de cassation n'ont sans doute pas pu faire preuve de toute la diligence souhaitable et s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.

La requérante s'oppose aux arguments du Gouvernement. Elle relève notamment que la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat a, à elle seule, nécessité plus de 4 ans.

En ce qui concerne le point de départ de la période à prendre en considération, la Cour estime que la procédure a débuté le 22 juin 1987, avec la demande préalable d'indemnisation adressée par la requérante aux Hospices civils de Strasbourg (arrêt X c. France du 31 mars 1992, série A n° 234-C, § 31) et non pas le 27 mai 1986, date à laquelle elle demanda en référé au tribunal administratif de désigner un expert médical. La Cour rappelle à cet égard qu'un tribunal saisi d'une demande avant dire droit, que ce soit pour effectuer, avant toute saisine au fond, une mesure d'instruction ou pour prendre des mesures provisoires, n'est pas appelé à « trancher » une contestation sur un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, qui ne trouve dès lors pas à s'appliquer à ce stade d'une procédure.

La procédure litigieuse a donc duré au total 10 ans, 1 mois et 8 jours. Ayant procédé à un examen préliminaire de l'argumentation des parties à la lumière de la jurisprudence des organes de la Convention, la Cour estime que le grief tiré de la durée excessive de la procédure nécessite un examen au fond. Par conséquent, cette partie de la requête ne saurait être rejetée comme étant manifestement mal fondée.

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint également du caractère inéquitable de la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle critique le rôle du commissaire du Gouvernement dont les conclusions ne lui sont pas communiquées et auxquelles elle n'a pas la possibilité de répondre à l'audience.

Le Gouvernement soutient que le commissaire du Gouvernement n'est pas le représentant du Gouvernement dans le cadre du procès devant les juridictions administratives, contrairement à ce que son nom pourrait laisser supposer. Il n'est pas davantage partie à la procédure, à l'instar par exemple du Ministère public en matière pénale. Le commissaire du Gouvernement est en réalité un juge, appartenant à la juridiction devant laquelle il conclut.

D'après le Gouvernement, l'on pourrait même dire qu'il appartient à la formation de jugement, si l'on désigne par cette expression l'ensemble des juges qui concourent à la formation collégiale de la décision juridictionnelle. S'il est vrai qu'il participe au délibéré sans toutefois prendre part au vote, ce n'est pas parce qu'il est extérieur à la formation de jugement mais parce qu'il a exposé préalablement au délibéré, et en public, son opinion sur l'affaire qui doit être jugée. Il ne saurait donc voter, sans mettre en péril le secret du délibéré.

Le Gouvernement rappelle également que le commissaire du Gouvernement est un magistrat totalement indépendant : pendant toute la durée de ses fonctions, il reste, selon le cas, conseiller au tribunal administratif, conseiller à la cour administrative d'appel ou membre du Conseil d'Etat. Il n'est soumis à aucun pouvoir hiérarchique dans l'exercice de ses fonctions et sa liberté de parole est totale.

Ses fonctions sont en réalité comparables à celles d'un juge rapporteur, membre de la formation de jugement. Elles ne s'en distinguent, pour des raisons historiques spécifiques au contentieux administratif, que par le fait qu'il prend la parole à l'audience pour exposer publiquement son point de vue personnel sur l'affaire, en fait et en droit, et pour exposer à ses collègues la solution qui doit, à son avis, être apportée au litige. Selon le Gouvernement, il est donc tout à fait normal que le commissaire du Gouvernement ne s'exprime qu'après avoir entendu les observations des parties au litige. Il tombe en effet sous le sens que l'opinion

individuelle d'un juge ne peut valablement s'exprimer, parce qu'elle ne peut valablement se former, qu'après clôture des débats et non pas au début de ceux-ci. Il n'y a donc pas atteinte au principe de l'égalité des armes puisqu'aucune des parties au litige, après avoir entendu les conclusions oralement développées par le commissaire du Gouvernement, ne peut lui répliquer et ne se trouve donc pas désavantagée par rapport à l'autre. En outre, en pratique, si l'une des parties le souhaite, elle peut faire parvenir après l'audience une note en délibéré, qui sera prise en compte par la formation de jugement. En l'espèce, la requérante a d'ailleurs fait usage de cette possibilité devant le Conseil d'Etat. De même, avant l'audience, les avocats des parties peuvent demander au commissaire du Gouvernement le sens général de ses conclusions. Il n'y a donc pas davantage atteinte au principe de l'égalité des armes, ni au principe du contradictoire.

La requérante combat les thèses du Gouvernement. Elle estime que le fait que le commissaire du Gouvernement ne soit pas partie au litige ne le place pas hors du champ du principe du contradictoire et qu'il ne saurait être assimilé à un membre de la formation de jugement. En effet, en vertu de l'article 4 du code des tribunaux administratifs, les jugements sont rendus par 3 juges. Est juge celui dont la voix délibérative participe au règlement du litige. Dès lors que le commissaire du Gouvernement, qui participe pourtant au délibéré, ne vote pas, il ne saurait être considéré comme un juge.

En intervenant à l'audience, après les parties, et sans réplique possible de celles-ci, il devient, en fonction de la solution qu'il propose, l'allié ou l'adversaire de l'une des parties au procès. En outre, en assistant au délibéré, il dispose encore de la faculté de défendre son point de vue hors la présence de parties. Enfin, la faculté ouverte par la pratique de répondre au commissaire du Gouvernement par une note en délibéré ne suffit pas à assurer le caractère contradictoire et équitable du procès. Il y a donc atteinte caractérisée au droit à un procès équitable.

Ayant procédé à un examen préliminaire de l'argumentation des parties à la lumière de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime que ce grief pose des questions de droit ou de fait complexes, qui nécessitent un examen au fond. Par conséquent, cette partie de la requête ne saurait être rejetée comme étant manifestement mal fondée.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président