



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE APPIETTO c. FRANCE

(Requête n° 56927/00)

ARRÊT

STRASBOURG

25 février 2003

DÉFINITIF

09/07/2003

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 Appietto 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,
GAUKUR JÖRUNDSSON,
L. LOUCAIDES,
C. BÎRSAN,
M. UGREKHELIDZE,

M^{me} A. MULARONI, *juges*,
et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 février 2003,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 56927/00) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, Laurent Michel Appietto (« le requérant »), a saisi la Cour le 17 septembre 1999 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. Ronny Abraham, Directeur des Affaires juridiques au Ministère des Affaires étrangères.

3. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

4. Par une décision du 26 février 2002, la Cour a décidé de communiquer au Gouvernement pour observations écrites (article 54 § 3 b) du règlement de la Cour), le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention et relatif à la durée de la procédure engagée par le requérant devant les juridictions administratives. Elle a déclaré irrecevable une partie de la requête.

5. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur la recevabilité et le fond du restant de l'affaire (article 29 § 3 de la Convention).

EN FAIT

6. Le requérant est né en 1924 et réside à Ajaccio. En 1963, il fut embauché à titre contractuel par l'Office National d'Immigration (« OMI »), en qualité d'agent technique de quatrième échelon. Il finit sa carrière au poste de chef de mission de la délégation de l'OMI au Maroc et prit sa retraite le 31 décembre 1989.

7. Par une lettre du 31 décembre 1989, le requérant sollicita du directeur de l'OMI le versement d'un pécule de départ, en application du décret n° 69697 du 18 juin 1969 fixant le statut des agents contractuels en service à l'étranger. Cette demande fut rejetée par une décision du 29 janvier 1990.

8. Le requérant saisit alors le tribunal administratif de Paris (le 29 mars 1990), lequel rejeta son recours par un jugement du 19 octobre 1995.

Ce jugement fut confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 6 octobre 1998.

Par une décision du 12 mai 1999 le Conseil d'Etat déclara le pourvoi formé par le requérant non admis, au motif suivant :

« (...) aucune disposition ne dispense une telle requête du ministère d'avocat ; (...) dès lors, la requête de M. Appietto, présentée sans ce ministère et non régularisée malgré l'invitation adressée à l'intéressé, n'est pas recevable ».

Cette décision fut notifiée au requérant le 31 mai 1999.

EN DROIT

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

9. Le requérant se plaint d'une violation de son droit à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, lequel est 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 (...). »

A. Sur la recevabilité

10. Le Gouvernement soutient que le requérant disposait en droit interne d'un recours efficace permettant de dénoncer la durée de la procédure et obtenir réparation. Il expose qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*Darmont*, Assemblée, 29 décembre 1978, Rec. p. 542) qu'une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, est susceptible d'engager sa responsabilité. Il se réfère à deux jugements prononcés en 1999 par le tribunal administratif de Paris (*Magiera*, 24 juin 1999 ; *Lévy*, 30 septembre 1999) qui indiqueraient que la durée d'une procédure est susceptible de mettre cette responsabilité en jeu ; il précise que, dans l'affaire *Magiera*, la Cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 11 juillet 2001, « pour la première fois (...) [fait] droit à des conclusions indemnitaires en réparation de préjudices nés d'une méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention » quant au « délai raisonnable », sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde, et que la cour d'appel a en conséquence alloué au demandeur une indemnité de 30 000 FRF pour une procédure ayant duré sept ans et six mois. Le Gouvernement en déduit que, n'ayant pas usé préalablement de ce recours, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention ; le grief serait en conséquence irrecevable.

11. Le requérant conclut au rejet de l'exception.

12. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes : tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, par exemple, l'arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, § 36). Cette règle se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (voir, par exemple, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

Les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent cependant que l'épuisement des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Vernillo c. France*, du 20 février 1991, série A n° 198, § 27, et *Dalia c. France*, du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 38).

A cela, il faut ajouter que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant la Cour

(voir, par exemple, *Zutter c. France*, n° 30197/96, décision du 27 juin 2000, *Van der Kar et Lissaur van West c. France*, n°s 44952/98 et 44953/98, décision du 7 novembre 2000, et *Malve c. France*, n° 46051/99, décision du 20 janvier 2001) soit, en l'espèce, le 17 septembre 1999.

Or seule l'une des décisions internes auxquelles se réfère le Gouvernement est antérieure à cette date. Il s'agit du jugement du tribunal administratif de Paris du 24 juin 1999, lequel se borne à indiquer ce qui suit :

« considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que M. Magiera ait subi un préjudice indemnisable ; qu'en effet, le préjudice invoqué n'est établi ni dans sa réalité, ni dans son montant ; que, dès lors, les conclusions de la requête tendant à l'octroi d'une indemnité ne peuvent qu'être rejetées. »

Ce jugement ne suffit manifestement pas à faire la démonstration du caractère effectif et accessible de la voie de recours invoquée s'agissant d'un grief tiré de la durée d'une procédure devant le juge administratif, d'autant moins qu'il émane d'une juridiction de première instance (voir, *mutatis mutandis*, *Lutz c. France*, n° 48215/99, arrêt du 26 mars 2002, § 20). Il ne saurait donc être reproché au requérant de ne pas avoir exercé ce recours.

Partant, il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

13. Ceci étant, la Cour estime que cette partie de la requête soulève des questions de fait et de droit au regard de la Convention qui nécessitent un examen au fond. La Cour conclut par conséquent qu'elle n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Constatant par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

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

14. Les parties s'accordent à considérer que la période à examiner sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 débute le 19 mars 1990, date de la saisine du tribunal administratif de Paris, et s'achève le 12 mai 1999, date de l'arrêt du conseil d'Etat, et a en conséquence duré neuf ans et environ deux mois pour trois instances.

15. Le Gouvernement soutient que le litige présentait une certaine complexité résultant de ce que le décret sur lequel le requérant se basait pour invoquer son droit au pécule était une disposition de portée générale, potentiellement applicable à des agents de différents ministères, et dont la mise en œuvre dépendait d'arrêtés pris par les autorités compétentes ; il en aurait résulté des contestations quant au caractère facultatif ou obligatoire de l'application de ce décret à toutes les administrations visées dans son champ d'application. En outre, souligne le Gouvernement, le requérant n'était pas agent d'un de ministères concernés, mais d'un établissement public sous la

tutelle du ministre du travail. Des difficultés se seraient ainsi posées pour déterminer l'autorité responsable contre laquelle devaient être dirigées les demandes du requérant.

S'agissant de la durée de la procédure devant le tribunal administratif – cinq ans et un peu moins de sept mois –, le Gouvernement expose que, compte tenu de la destruction du dossier en raison de « contraintes d'archivages », il ne lui est pas possible de se prononcer sur le comportement du requérant et des autorités compétentes. Il estime par ailleurs que, devant la cour administrative d'appel, le requérant manqua de diligence, mais admet que la durée globale de cette phase de la procédure – deux ans et quatre mois – « paraît relativement longue ».

« Compte tenu notamment de l'absence d'éléments d'information sur les conditions dans lesquelles s'est déroulée la procédure devant le tribunal administratif », le Gouvernement déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour pour apprécier le bien-fondé du grief au regard des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

16. Le requérant soutient que l'affaire ne présentait aucune complexité particulière. Il ajoute notamment que, devant le tribunal administratif, l'administration partie à la procédure n'a produit son mémoire en défense que le 5 août 1993, soit trois ans et quatre mois après le dépôt de la requête, et que ce mémoire ne fut communiqué à son avocat par le greffe du tribunal que le 29 septembre 1994, soit un an et près de deux mois plus tard. Son propre comportement serait par contre irréprochable.

17. 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 ou des requérants et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

La Cour ne voit pas, dans le litige dont les juridictions administratives étaient saisies, une complexité telle qu'elle puisse à elle seule expliquer la durée de la procédure. Quant au comportement du requérant, rien n'indique qu'il fut à l'origine d'un retard notable. Ceci étant, il suffit à la Cour de relever que le tribunal administratif de Paris a mis cinq ans et presque sept mois pour statuer et que le Gouvernement ne fournit aucun élément de nature à justifier ce délai, pour conclure à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

18. 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

19. Le requérant sollicite le versement du montant de l'indemnité qui aurait dû, selon lui, lui être versée. Il évalue ce montant à 93 440 francs, soit 14 244,84 euros (« EUR »). Il réclame également la réparation d'un préjudice moral, qu'il invite la Cour à évaluer.

20. Le Gouvernement rappelle que seuls peuvent donner lieu à réparation les préjudices causés par la durée excessive de la procédure. Il en déduit que le requérant ne peut obtenir que la réparation d'un préjudice moral, et propose le versement de 3 500 EUR à ce titre.

21. La Cour rappelle que le constat de violation de la Convention auquel elle parvient résulte exclusivement d'une méconnaissance du droit du requérant à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable ». Dans ces circonstances, elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et un quelconque dommage matériel dont le requérant aurait eu à souffrir ; il y a donc lieu de rejeter cet aspect de ses prétentions (voir, par exemple, l'arrêt *Arvois c. France* du 23 novembre 1999, n° 38249/97, § 18).

La Cour estime en revanche que le prolongement de la procédure litigieuse au-delà du « délai raisonnable » a causé au requérant un tort moral certain, justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui alloue 6 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

22. Le requérant – qui n'est pas représenté par un avocat – réclame le remboursement des frais exposés dans le cadre de la procédure interne, soit 2 286,74 EUR, ainsi que des frais de secrétariat exposés dans le cadre de la défense de ses intérêts devant la Cour, soit 292,56 EUR (il fournit un tableau de ces frais).

23. Le Gouvernement ne se prononce pas sur ce point.

24. 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 internes, mais uniquement lorsqu'ils ont été engagés « pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation » (voir,

notamment, l'arrêt Zimmermann et Steiner c. Suisse du 13 juillet 1983, série A n° 66, § 36). La Cour concluant exclusivement à une violation du droit du requérant à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable », tel n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce s'agissant des frais engagés devant les juridictions internes.

Quant aux frais administratifs liés à la présente requête, la Cour, statuant en équité, alloue au requérant une somme forfaitaire de 200 euros.

C. Intérêts moratoires

25. 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 en ce qu'elle se rapporte à l'article 6 § 1 de la Convention et à la durée de la procédure engagée par le requérant devant les juridictions administratives ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 6 000 EUR (six mille euros) pour dommage moral, et 200 EUR (deux cents euros) pour frais et dépens ;
 - 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 ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 25 février 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

T.L. EARLY
Greffier adjoint

A.B. BAKA,
Président