



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 623/04
présentée par Dominique HERR
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 19 janvier 2010 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Renate Jaeger,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 6 décembre 2003,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Dominique Herr, est un ressortissant français, né en 1948 et résidant à Trouville-sur-Mer. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Les circonstances de l'espèce s'inscrivent dans le contexte de l'affaire *Richard-Dubarry c. France* (n° 53929/00, 1^{er} juin 2004).

Le 11 août 1986, l'association Noisy-Communication (ci-après « l'association »), constituée à l'initiative de M^{me} Richard-Dubarry, maire de Noisy-le-Grand, fut déclarée en préfecture. Son objet était d'assurer, en accord avec la commune de Noisy-le-Grand, l'information et les relations publiques et de promouvoir la communication sous toutes ses formes.

Le requérant, administrateur territorial occupant les fonctions de directeur des relations publiques de la ville de Saint-Maur-des-Fossés, fut recruté pour exercer, à partir du 15 septembre 1986, les fonctions de directeur du service information puis de directeur de cabinet de M^{me} Richard-Dubarry. Il cessa d'exercer cette fonction le 30 juin 1993 à la suite d'un arrêté municipal qui le plaça en position de disponibilité pour convenances personnelles. Il fut parallèlement recruté en tant que directeur de l'association le 15 septembre 1986 et exerça cette fonction jusqu'à son licenciement, intervenu le 27 octobre 1993 et devenu effectif le 28 janvier 1994.

La procédure de gestion de fait engagée à l'encontre du requérant débuta le 22 novembre 1994 (*Richard-Dubarry* précité, § 78), date à laquelle, par un jugement provisoire de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France notifié le 28 décembre 1994, le requérant, l'association, M^{me} Richard-Dubarry, ainsi que P., maire élu en 1993 en remplacement de cette dernière, furent déclarés comptables de fait conjoints et solidaires pour les deniers extraits et maniés irrégulièrement à compter de l'exercice 1986. Le jugement leur fit également obligation de produire, dans un délai de deux mois à compter de la date de sa notification, un compte certifié de l'ensemble des recettes et des dépenses effectuées sur fonds communaux sous couvert de l'association, toutes pièces justificatives des recettes et des dépenses, ainsi qu'une délibération exécutoire du conseil municipal de Noisy-le-Grand statuant sur l'intérêt public et l'utilité communale de chacune de ces dépenses.

La chambre régionale des comptes formula ses observations provisoires le 22 décembre 1994 et ses observations définitives le 31 mars 1995.

Le requérant produisit ses observations le 28 février 1995 et demanda à être entendu par la chambre. P. et M^{me} Richard-Dubarry produisirent leurs observations respectivement le 1^{er} mars 1995 et le 20 septembre 1995. Le requérant répondit à ces observations le 31 octobre 1995 et fut entendu par la chambre le 15 novembre suivant.

Lors de sa séance du 11 mai 1995, le conseil municipal de Noisy-le-Grand décida de reconnaître l'intérêt public et l'utilité communale de l'ensemble des dépenses d'investissement, de fonctionnement et de personnels exposées par l'association au titre des exercices 1986 à 1994.

Par jugement du 31 octobre 1996, notifié le 26 février 1997, la chambre régionale des comptes, statuant définitivement, déclara le requérant, M^{me} Richard-Dubarry et l'association conjointement et solidairement comptables de fait de la commune de Noisy-le-Grand pour l'ensemble des opérations de la gestion de fait effectuées du 11 août 1986 au 22 septembre 1993. Par le même jugement, la chambre régionale, statuant provisoirement, leur enjoignit de fournir certaines pièces justificatives.

Par lettres des 24 avril et 13 mai 1997, le requérant fit appel devant la Cour des comptes des dispositions définitives de ce jugement et demanda à être entendu.

Le parquet général près la Cour des comptes communiqua son réquisitoire le 23 juillet 1997 et ses conclusions le 1^{er} octobre 1997.

Par arrêt du 2 octobre 1997, notifié le 26 décembre suivant, la Cour des comptes rejeta l'appel et confirma le jugement de la chambre régionale des comptes.

Parallèlement, le requérant fit parvenir à la chambre régionale des comptes, les 13 mai et 14 juin 1997, ses réponses aux dispositions provisoires du jugement du 31 octobre 1996 et demanda à être entendu. L'audition eut lieu le 26 mars 1998.

La chambre régionale des comptes rendit un troisième jugement provisoire de gestion de fait les 7 et 28 avril 1998, qui levait les injonctions prononcées dans le jugement du 31 octobre 1996 et en prononçait de nouvelles. Ce jugement fut notifié au requérant le 10 juillet 1998.

Le requérant présenta ses réponses aux dispositions provisoires de ce jugement le 28 septembre 1998 et fit connaître son souhait d'être entendu par la chambre. L'audition eut lieu le 25 mai 1999.

Le même jour, la chambre régionale des comptes rendit un jugement définitif de débet à l'encontre du requérant, de M^{me} Richard-Dubarry et de l'association et fixa le reliquat à reverser dans la caisse communale à 789 348 francs français (FRF), soit 120 335,33 euros (EUR). Statuant provisoirement, elle condamna également le requérant et M^{me} Richard-Dubarry à une amende de 5 000 FRF (762,25 EUR) chacun à verser à la commune et sursit à la décharge des intéressés jusqu'au complet apurement des débits ainsi que du montant de l'amende susceptible d'être infligée à titre définitif. Ce jugement fut notifié au requérant le 6 août 1999.

Le 5 octobre 1999, il fit appel de la partie définitive du jugement devant la Cour des comptes et en demanda le sursis à exécution.

Le parquet général communiqua son réquisitoire le 13 mars 2000 et ses conclusions le 24 avril 2002.

Le 2 mai 2002, la Cour des comptes entendit en séance publique les observations orales complémentaires du requérant. Par arrêt du 30 mai 2002, elle annula pour vice de procédure le jugement de la chambre régionale des comptes du 25 mai 1999 dans ses dispositions définitives. Après avoir évoqué l'affaire, elle statua au fond et déclara le requérant, M^{me} Richard-Dubarry et

l'association conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le-Grand pour la somme de 119 420, 63 EUR (783 348 FRF) assortie des intérêts légaux. Cet arrêt fut notifié au requérant le 19 août 2002.

Le 4 novembre 2002, le requérant se pourvut en cassation devant le Conseil d'Etat. Il déposa un mémoire ampliatif le 6 mars 2003 et un mémoire en réplique le 29 octobre 2003.

Le 28 novembre 2003, le Conseil d'Etat rejeta la requête déposée par le requérant le 3 septembre 2003 en vue du sursis à exécution de l'arrêt de la Cour des comptes du 30 mai 2002.

Par arrêt du 30 décembre 2003, le Conseil d'Etat annula l'arrêt du 30 mai 2002, au motif que le principe d'impartialité faisait obstacle à ce que le membre d'une chambre régionale des comptes participe au jugement de comptes dont il avait eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion et qu'en conséquence, la participation au délibéré de la formation de jugement du rapporteur auquel avait été confiée la vérification de la gestion de la commune rendait irrégulière la composition de cette formation. Le Conseil d'Etat renvoya l'affaire devant la Cour des comptes.

Le rapporteur déposa son rapport le 15 juillet 2005. L'audience, prévue le 24 mai 2006, fut reportée successivement au 14 juin puis au 5 juillet suivants.

Le 28 juin 2006, le conseil du requérant déposa un mémoire complémentaire. Le requérant fut entendu en audience publique par la Cour des comptes le 5 juillet 2006 et transmit à celle-ci de nouveaux documents le 10 juillet suivant.

Par un premier arrêt délibéré le 12 juillet 2006 et lu en audience publique le 21 décembre 2006, la Cour des comptes, statuant définitivement, annula les dispositions provisoires du jugement de la chambre régionale des comptes du 31 octobre 1996 en raison de l'irrégularité de sa composition. Elle annula également le jugement provisoire de cette même chambre des 7 et 28 avril 1998 ainsi que le jugement définitif du 25 mai 1999.

Par le même arrêt, la Cour des comptes décida d'évoquer l'affaire, leva la réserve prononcée par le jugement de la chambre régionale des comptes du 22 novembre 1994 et prononça pour l'ensemble des comptables de fait un non-lieu à amende.

Par un second arrêt, délibéré le 12 juillet 2006 et notifié le 21 décembre 2006, la Cour des comptes, statuant provisoirement, fixa la ligne de compte de la gestion de fait et enjoignit au requérant, à M^{me} Richard-Dubarry et à l'association de justifier, dans les deux mois à compter de la notification de l'arrêt, du reversement dans la caisse de la commune de Noisy-le-Grand de la somme de 13 720, 41 EUR ou de produire toutes autres justifications à décharge.

Le 3 mars 2007, le requérant demanda à être entendu par la Cour des comptes. L'audience, initialement fixée au 20 février 2008, fut reportée au 19 mars suivant.

Par un arrêt délibéré le 26 mars 2008 et lu en audience publique le 28 mai 2008, la Cour des comptes, statuant définitivement, fixa la ligne de compte de la gestion de fait et constitua l'association, le requérant et M^{me} Richard-Dubarry débiteurs conjointement et solidairement de la commune de la somme de 13 720, 40 €, outre les intérêts.

Le pourvoi en cassation du requérant contre cet arrêt est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Un exposé du droit interne pertinent figure dans les arrêts *Martinie c. France* ([GC], n° 58675/00, §§ 13 à 20, CEDH 2006-VI), *Richard-Dubarry* précité, (§ 70) et *Tedesco c. France* (n° 11950/02, §§ 21-46, 10 mai 2007), et dans la décision *Trummel et Le Gall c. France* (n° 15406/04, 25 novembre 2008).

L'article R311-1-7° du code de justice administrative, institué par le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005, dispose :

« Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort :

7° Des actions en responsabilité dirigées contre l'État pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de la procédure.

2. Citant la même disposition, il estime que sa cause n'a pas été entendue équitablement. Il soutient que le rapporteur de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a fait preuve de partialité au cours de son instruction.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure et invoque 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 équitablement (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Sur l'exception de non-épuisement des voies de recours internes

a) Arguments des parties

Le Gouvernement soulève à titre principal une exception de non-épuisement des voies de recours internes. Il fait valoir que le droit français, à savoir l'article R 311-1-7° du code de justice administrative, prévoit un recours devant le Conseil d'Etat relativement à la durée de la procédure devant les juridictions administratives. Certes, ce recours, issu de l'article 6 du décret du 28 juillet 2005, n'est pas applicable à la présente requête, introduite en décembre 2003. Toutefois, le Gouvernement précise que le Conseil d'Etat avait déjà, à cette date, consacré dans son arrêt *Magiera* du 28 juin 2002 (cf. *Broca et Texier-Micault c. France*, nos 27928/02 et 31694/02, § 12, 21 octobre 2003), le droit des justiciables à voir leur recours examiné par la juridiction administrative dans un délai raisonnable. Le Conseil d'Etat a ainsi fait du droit à un délai raisonnable de jugement un principe général gouvernant le fonctionnement de la justice administrative, en vertu duquel pouvait être introduite une action en responsabilité relevant alors, en premier ressort, de la compétence des tribunaux administratifs.

Le Gouvernement souligne que, bien qu'elle soit une juridiction aux compétences financières, la Cour des comptes appartient à l'ordre des juridictions administratives et qu'elle est placée « sous l'autorité souveraine du Conseil d'État statuant au contentieux » (CE 8 juillet 1904, *Botta*, n° 11574). Dès lors, le principe général dégagé par la jurisprudence *Magiera* s'applique nécessairement à la durée des procédures devant les juridictions financières, et ce même avant l'entrée en vigueur de l'article R. 311-1-7 précité. Le Gouvernement cite à cet égard l'arrêt *Broca et Texier-Micault* précité (§ 19). Il en déduit que les justiciables des juridictions administratives, au rang desquelles figurent la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, disposent depuis le 1^{er} janvier 2003 d'un recours effectif complet pour faire valoir leur droit à un délai raisonnable de jugement.

Dans ses observations complémentaires du 9 janvier 2009, le Gouvernement mentionne la décision rendue par la Cour le 25 novembre 2008 dans l'affaire *Trummel et le Gall* précitée, dans laquelle la Cour a rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes le grief des requérants relatif à la durée de la procédure devant les juridictions financières, au motif qu'ils n'avaient pas fait usage du recours prévu par l'article R 311-1-7° précité, prenant ainsi implicitement acte de l'application auxdites juridictions du recours interne concernant les délais de procédure devant les juridictions administratives.

Le requérant fait valoir que, dès le 4 novembre 2002, il avait saisi le Conseil d'Etat d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour des comptes du 2 mai 2002. Le commissaire du gouvernement a proposé au

Conseil d'Etat de modifier sa jurisprudence relative à la gestion de fait et de reconnaître l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention, afin de tenir compte de la décision de recevabilité rendue par la Cour dans l'affaire *Richard-Dubarry*. Dès lors que de l'article 6 § 1 devenait applicable, il n'y avait plus lieu, selon le requérant, de « multiplier » un autre recours interne qui aurait eu pour unique but de prolonger un délai déjà déraisonnable.

Le requérant souligne par ailleurs que l'article R. 311-1-7 du code de justice administrative, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2005, n'est pas applicable à sa requête devant la Cour. Il fait valoir que celle-ci se situe dans la ligne de l'affaire *Richard-Dubarry*, qui a abouti à l'arrêt du 1^{er} juin 2004 et considère qu'il n'y a pas lieu de lui opposer des exigences quant à la recevabilité qui n'ont pas été imposées à M^{me} Richard-Dubarry lors du dépôt de sa première requête.

Rappelant que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes se limite à celle de « faire un usage normal des recours utiles », il soutient que les recours devant les juridictions financières se sont montrés inefficaces et ont abouti à de multiples annulations pour erreurs juridiques majeures (le défaut d'impartialité de la chambre régionale des comptes), de sorte que l'on peut comprendre aisément les raisons pour lesquelles il a préféré saisir la Cour.

b) Appréciation de la Cour

La période à prendre en considération, aux fins de l'application de l'article 6 § 1, a débuté le 22 novembre 1994 (*Richard-Dubarry* précité, § 78) et est encore en cours au jour de l'adoption de la présente décision, soit une durée de plus de quinze ans.

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, et qu'elle a déjà eu à se prononcer sur le recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice. La Cour a jugé que ce recours permet de remédier à une violation alléguée du droit de voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (*Broca et Texier-Micault* précité, § 19). Elle a précisé que ce recours avait acquis le degré de certitude juridique requis pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention à la date du 1^{er} janvier 2003 (*ibidem*, § 20), et que, dès lors qu'une requête dénonçant la durée d'une procédure devant les juridictions administratives françaises avait été introduite devant la Cour avant cette date, peu importait que le requérant ait, par la suite, pour une raison ou une autre, la possibilité d'engager au plan interne le recours dont il est question (*ibidem*, § 21).

La Cour est parvenue en conséquence à la conclusion que tout grief tiré de la durée d'une procédure devant les juridictions administratives introduit devant elle le 1^{er} janvier 2003 ou après cette date sans avoir préalablement

été soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, est irrecevable, quel que soit l'état de la procédure au plan interne (*Broca et Texier-Micault* précité, § 22).

La Cour a jugé, dans l'affaire *Trummel et Le Gall* précitée, que cette voie de recours devait être utilisée par les requérants, qui se plaignaient de la durée de la procédure devant les juridictions financières, et ne voit pas de raison de s'écarter de cette approche dans la présente affaire. Elle précise que la précédente requête dont l'avait saisie M^{me} Richard-Dubarry avait été introduite le 24 septembre 1999, et qu'il ne pouvait donc lui être reproché de ne pas avoir épuisé une voie de recours interne qui n'existait pas encore avec un degré suffisant de certitude (*Broca et Texier-Micault* précité, § 20).

En l'espèce, la Cour relève que la présente requête a été introduite le 6 décembre 2003. La Cour observe par ailleurs que, si le requérant a formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat contre l'arrêt de la Cour des comptes du 2 mai 2002, il n'a pas saisi le tribunal administratif, comme l'arrêt *Magiera* lui en ouvrait la possibilité, d'un recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. Le requérant estime que sa cause n'a pas été entendue équitablement, au sens de l'article 6 § 1 précité, en raison du défaut d'impartialité du rapporteur de la chambre régionale des comptes.

La Cour observe que la Cour des comptes, après cassation par le Conseil d'Etat de ses arrêts du 30 mai 2002 dans les procédures en cause, a annulé plusieurs arrêts de la chambre régionale des comptes en raison de la participation du rapporteur à la formation de jugement. Par ailleurs, il n'est pas contesté qu'à la suite des modifications procédurales introduites par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 et le décret n° 2002-1201 du 27 septembre 2002 (voir *Tedesco* précité, §§ 45-46 et décision *Trummel et Le Gall* précitée), le rapporteur devant la chambre régionale et la Cour des comptes ne siège plus dans la formation de jugement et ne participe plus au délibéré.

Le requérant ne peut donc se prétendre victime sur ce point, au sens de l'article 34 de la Convention. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiëk
Greffière

Peer Lorenzen
Président