



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

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE SARTORY c. FRANCE

(Requête n° 40589/07)

ARRÊT

STRASBOURG

24 septembre 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 Sartory 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,

Rait Maruste,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} septembre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 40589/07) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Guy Sartory (« le requérant »), a saisi la Cour le 7 septembre 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e E. Santoni, avocat à Grenoble. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, Directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait la violation de l'article 6 de la Convention en raison de la durée excessive de la procédure au fond devant les juridictions administratives, ce qui lui aurait fait perdre toute chance de bénéficier d'une carrière professionnelle normale.

4. Le 14 février 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 décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

5. Le requérant, M. Guy Sartory, est un ressortissant français, né en 1955 et résidant à Fontaine.

A. Les circonstances de l'espèce

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

7. Entré dans la police nationale en 1980 en qualité d'enquêteur de police, le requérant fut promu au grade d'inspecteur de police en mai 1983. Il indique qu'en 1992, alors qu'il était en fonction à Grenoble, il fut amené, en sa qualité de délégué syndical, à participer à une dénonciation collective aux autorités judiciaires d'actes de détournement de fonds commis par le commissaire de police en charge de la gestion du commissariat de cette ville (ce dernier aurait par la suite été condamné par le tribunal correctionnel de Lyon et révoqué).

8. Reprochant au requérant d'être à l'origine de la divulgation à un organe de presse d'informations sur le fonctionnement des services de police de Grenoble, le ministre de l'Intérieur prit, le 25 août 1994, un arrêté ordonnant sa « mutation dans l'intérêt du service » à Lyon.

1. La procédure principale

9. Le 18 septembre 1995, le requérant saisit le tribunal administratif de Lyon d'un recours en annulation de cet arrêté.

10. Par un jugement du 22 avril 1998, le tribunal administratif rejeta sa demande.

11. Par un arrêt du 23 avril 2002, la cour administrative d'appel de Lyon, saisie par le requérant le 2 juillet 1998, annula le jugement et l'arrêté, au motif que les faits retenus pour justifier la mutation étaient, soit insuffisamment établis, soit insusceptibles de révéler un comportement de nature à porter au bon fonctionnement du service une atteinte telle que l'éloignement dans l'intérêt du service s'imposait.

2. La procédure en réparation

12. Le 10 décembre 2002, le requérant saisit le tribunal administratif de Grenoble de plusieurs demandes tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser une indemnité de 30 489,80 euros (« EUR ») en réparation des préjudices nés du fait de la durée de jugement de sa demande d'annulation de l'arrêté du 25 août 1994 et une indemnité de 148 417, 52 EUR en réparation des préjudices moral et financier ainsi que de sa perte de chance de suivre une carrière normale d'un officier de police.

13. Par un jugement du 13 janvier 2006, le tribunal décida qu'il y avait lieu de transmettre la demande du requérant relative à la durée de la procédure au Conseil d'Etat, ce dernier étant compétent, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2005-911 du 29 juillet 2005, pour connaître en premier et dernier ressort des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour une durée excessive de la procédure devant les juridictions administratives ; sur ce point, le jugement était ainsi motivé :

« (...) qu'aux termes de l'article 10 du décret précité : « Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} septembre 2005. Toutefois, les dispositions de son chapitre II sont applicables aux requêtes tendant à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative qui n'ont pas été inscrites, à la date de publication du présent décret, au rôle d'une audience d'un tribunal administratif ;

Considérant qu'à la date d'entrée en vigueur du décret précité, la requête de M. Sartory tendant à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait de la durée excessive des procédures devant les juridictions administratives n'était pas encore inscrite au rôle d'une audience du tribunal de céans ; que, dès lors en application de l'article R. 311-1 précité, il y a lieu de renvoyer ces conclusions au Conseil d'Etat (...)
»

14. Par ailleurs, le tribunal estima que l'illégalité de l'arrêté du 25 août 1994 était constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat et condamna ce dernier à verser au requérant 42 376,08 EUR. L'appel interjeté par le ministère de l'Intérieur contre ce jugement est toujours pendant.

15. Le jugement du 13 janvier 2006 fut enregistré le 17 février 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat. Le 6 septembre 2006, le ministère de la Justice soumit des observations dans lesquelles il reconnut la durée anormalement longue de la procédure devant la cour administrative d'appel, tout en précisant qu'une somme de 5 000 EUR représenterait une indemnisation équitable. Par arrêt du 16 mai 2007, le Conseil d'Etat reconnut la responsabilité de l'Etat et alloua une indemnité de 3 000 EUR au requérant. Il jugea notamment qu'il résulte des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives que les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées sans un délai raisonnable, et que si la méconnaissance de cette obligation est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure, les justiciables doivent néanmoins pouvoir en faire assurer le respect ; ainsi, lorsque la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement a causé un préjudice direct et certain à un justiciable, celui-ci peut obtenir réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice. S'agissant des circonstances de l'espèce, le Conseil d'Etat s'exprima comme suit :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. Sartory a introduit le 18 septembre 1995 une demande tendant à l'annulation de l'arrêté ministériel du 25 août 1994 devant le tribunal administratif de Lyon, qui y a statué le 22 avril 1998 ; que l'intéressé a relevé appel de ce jugement le 2 juillet 1998 devant la cour administrative d'appel de cette même ville, qui s'est prononcée par une décision du 23 avril 2002 ; que, dans les circonstances de l'espèce, la durée globale des procédures de première instance et d'appel est excessive, eu égard notamment à l'incidence de l'arrêté attaqué sur la vie professionnelle et personnelle de l'intéressé et alors que le jugement de l'affaire ne présentait pas de difficultés particulières ; qu'ainsi, M. Sartory est fondé à soutenir que son droit à un délai raisonnable de jugement a été méconnu ; qu'il sera fait une juste appréciation de la part de son

préjudice qui résulte de la durée excessive de la procédure contentieuse en lui allouant une indemnité de 3 000 EUR. »

B. Le droit interne pertinent

Article R. 311-1 du code de justice administrative

(Modifié par le décret n°2005-911 du 28 juillet 2005 et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2005)

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

(...)

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

EN DROIT

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

16. Le requérant estime que sa cause, dans le cadre de la procédure administrative au fond, 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

17. Se référant à la jurisprudence de la Cour, et notamment à l'arrêt *Cocchiarella c. Italie* ([GC], n° 64886/01, CEDH 2006-V), le Gouvernement, qui reconnaît que l'article 6 est applicable en l'espèce, estime toutefois que le requérant a perdu la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Selon lui, le recours indemnitaire introduit devant le Conseil d'Etat a satisfait à l'ensemble des conditions fixées par la Cour, les autorités françaises ayant constaté et redressé de manière appropriée et suffisante la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

18. La Cour rappelle que, selon l'article 34 de la Convention, elle « peut être saisie d'une requête par toute personne physique (...) qui se prétend

victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles (...) ». A cet égard, elle reconnaît qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de redresser une violation alléguée de la Convention. Il s'ensuit que la question de savoir si un requérant peut se prétendre victime du manquement allégué se pose à tous les stades de la procédure au regard de la Convention (*Bourdov c. Russie*, n° 59498/00, § 30, CEDH 2002-III). Toutefois, une décision ou mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, et réparé la violation de la Convention (voir, entre autres, *Cocchiarella*, précité, § 71).

19. Il appartient à la Cour d'examiner *a posteriori* s'il y a eu reconnaissance par les autorités, au moins en substance, d'une violation d'un droit protégé par la Convention et si le redressement peut être considéré comme approprié et suffisant (voir, entre autres, *Cocchiarella*, précité, § 84; *Delle Cave et Corrado c. Italie*, n° 14626/03, §§ 25-31, 5 juin 2007, CEDH 2007-...).

a) Le constat de la violation

20. Le constat de violation par les autorités nationales ne prête pas à controverse puisque, dans son arrêt du 16 mai 2007, le Conseil d'Etat a considéré que le droit du requérant à un délai raisonnable de jugement avait été méconnu.

b) Le caractère approprié et suffisant du redressement

21. La Cour rappelle que, même si un recours doit être regardé comme « effectif » dès lors qu'il permet, soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés, cette conclusion n'est valable que pour autant que l'action indemnitaire demeure elle-même un recours efficace, adéquat et accessible permettant de sanctionner la durée excessive d'une procédure judiciaire (*Cocchiarella*, précité, § 86).

22. Afin de déterminer si le redressement de la violation était approprié et suffisant, la Cour se livre à un examen de la durée de la procédure d'indemnisation, du montant de l'indemnisation éventuellement accordée ainsi que, le cas échéant, du retard dans le paiement de ladite indemnité (*Cocchiarella*, précité, §§ 86-107).

23. Le requérant dénonce la durée de la procédure globale et se plaint du montant de l'indemnité qui lui a été accordée par le Conseil d'Etat, à savoir 3 000 EUR. Cette somme est, selon lui, modique et ne couvrirait que les frais de procédure. Il ajoute que la modicité de cette somme ne peut qu'inciter l'Etat français à se satisfaire d'une justice anormalement lente qui incite les justiciables à renoncer à faire valoir leurs droits.

24. La Cour rappelle qu'elle peut parfaitement accepter qu'un Etat qui s'est doté de différents recours, dont un tendant à accélérer la procédure et un de nature indemnitaire, et dont les décisions, conformes à la tradition juridique et au niveau de vie du pays, sont rapides, motivées, et exécutées avec célérité, accorde des sommes qui, tout en étant inférieures à celles fixées par la Cour, ne sont pas déraisonnables. Cependant, lorsque les exigences énumérées ci-dessus n'ont pas toutes été respectées par le recours interne, il est envisageable que le montant à partir duquel le justiciable pourra encore se prétendre « victime » soit plus élevé. Il est même possible de concevoir que la juridiction fixant le montant de l'indemnisation fasse état de son propre retard et qu'elle accorde une réparation particulièrement élevée afin de combler ce retard supplémentaire (*Cocchiarella*, précité, §§ 97-98).

25. En l'espèce, la Cour constate que la procédure d'indemnisation a débuté le 10 décembre 2002 avec la saisine du tribunal administratif – qui n'a transmis la demande d'indemnisation du requérant au Conseil d'Etat que le 13 janvier 2006 –, et s'est achevée le 16 mai 2007, date de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat. La procédure a donc duré quatre ans, cinq mois et six jours, ce qui constitue une durée excessive pour ce type de recours. La Cour note également que ce retard n'est pas imputable au requérant.

26. La Cour relève que la somme versée au requérant, à savoir 3 000 EUR, aurait pu constituer un redressement adéquat dans l'hypothèse où la procédure d'indemnisation n'avait pas été d'une lenteur excessive. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce. La Cour estime que les juridictions internes ont manqué de célérité pour statuer sur le recours indemnitaire qui, par sa nature, exige une décision rapide (*Cocchiarella*, précité, § 97), et que le Conseil d'Etat aurait dû octroyer une somme plus élevée au requérant pour combler le retard supplémentaire, afin de ne pas le pénaliser une seconde fois.

27. Compte tenu de la lenteur excessive de la procédure d'indemnisation, la Cour constate que le redressement, en l'espèce, n'était pas adéquat et que le requérant peut toujours se prétendre victime, au sens de l'article 34 de la Convention, d'une violation de son droit à voir sa cause examinée dans un délai raisonnable.

28. Partant, la Cour rejette l'exception du Gouvernement.

c) Conclusion

29. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

B. Sur le fond

30. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour sur ce point.

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

32. La Cour note que la durée de la procédure principale, seule en cause en l'espèce, s'étend sur plus de six ans et sept mois pour deux degrés de juridiction : elle a débuté le 18 septembre 1995, avec la saisine du tribunal administratif de Lyon et s'est achevée le 23 avril 2002, date de l'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Lyon.

33. La Cour relève également que le Conseil d'Etat a considéré que la durée de cette procédure était excessive, après avoir souligné que l'affaire ne présentait pas de difficultés particulières et constaté l'incidence de la mesure sur la vie professionnelle et personnelle du requérant.

34. La Cour rappelle qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (voir, entre autres, *Frydlender*, précité, § 45). Une telle célérité est particulièrement nécessaire en matière de litiges relatifs à l'emploi, appelant par nature une décision rapide, compte tenu de l'enjeu de la procédure pour l'intéressé, sa vie personnelle et familiale ainsi que sa carrière professionnelle (voir notamment *Obermeier c. Autriche*, arrêt du 28 juin 1990, § 72, série A n° 179, *Buchholz c. Allemagne*, arrêt du 6 mai 1981, §§ 50 et 52, série A n° 42, et *Julien c. France*, n° 50331/99, § 31, 8 avril 2003).

35. En l'espèce, la Cour constate que l'enjeu du litige pour le requérant était important et qu'il a dû attendre plus de six ans pour obtenir l'annulation de sa mutation. Elle note d'ailleurs que la procédure en réparation des préjudices résultant de cette mesure, initiée le 10 décembre 2002, est toujours pendante, le ministère de l'Intérieur ayant interjeté appel du jugement donnant gain de cause au requérant (voir § 14 ci-dessus).

36. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que, dans les circonstances de l'espèce, la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable ».

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

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

38. 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. »

39. La Cour constate que le requérant, invité à présenter sa demande de satisfaction équitable avant le 15 septembre 2008, n'a pas donné suite, et ce malgré les lettres de relance des 3 octobre et 7 novembre 2008. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 septembre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président