SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 36667/97
présentée par Anne-Marie BACQUET
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 3 décembre 1997 en présence de

Mme G.H. THUNE, Présidente
MM. J.-C. GEUS
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 19 novembre 1996 par Anne-Marie BACQUET contre la France et enregistrée le 23 juin 1997 sous le N° de dossier 36667/97 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, ressortissante française née en 1946, réside à Saint-Omer.

Devant la Commission, elle est représentée par Philippe Bernardet, sociologue, résidant à la Fresnaye-sur-Chédouet.

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

A. Ciconstances particulières de l'affaire

Le 30 mars 1988, le maire de Saint-Omer prit, sur le fondement d'un certificat médical établi par le Docteur S., un arrêté ordonnant provisoirement l'internement de la requérante au centre hospitalier spécialisé (CHS) de Saint-Venant.

L'internement fut confirmé par un arrêté de placement d'office

du préfet du Pas-de-Calais, en date du 11 avril 1988, qui mentionnait le certificat du Docteur S. ainsi que le certificat "de 24 heures" du Docteur H.

Par arrêté du 20 mai 1988, transmis au CHS le 26 mai suivant, le préfet ordonna la sortie de la requérante. Elle quitta le CHS le 27 mai 1988.

A la demande de la requérante, les documents administratifs relatifs à son internement lui furent communiqués le 30 janvier 1989 et les documents médicaux furent adressés à son médecin les 31 janvier et 7 avril 1989.

Les 10 et 12 février 1989, elle saisit le préfet et le directeur du CHS de demandes préalables d'indemnisation qui furent rejetées respectivement les 4 avril et 20 février 1989.

La requérante saisit alors le tribunal administratif de Lille de plusieurs recours :

- le 20 février 1989, de trois recours visant l'annulation des décisions implicites par lesquelles le directeur du CHS avait procédé à son internement, de l'arrêté d'internement provisoire du maire, ainsi que de l'arrêté d'internement du préfet ;

- le 20 avril 1989, d'un recours en vue de la condamnation du CHS à réparer le préjudice résultant de l'exécution tardive de l'arrêté préfectoral de sortie ;

- le 2 juin 1989, d'un recours visant la condamnation de l'Etat à lui réparer le préjudice résultant de son internement d'office.

Le 7 octobre 1994, la requérante obtint l'aide juridictionnelle totale. L'audience eut lieu le 3 octobre 1996.

Par jugement du 17 octobre 1996, le tribunal administratif joignit les recours et annula les arrêtés d'internement du maire et du préfet, au motif que ces actes n'étaient pas suffisamment motivés au regard de la réglementation applicable. Le tribunal rejeta par ailleurs la demande de condamnation du CHS, en raison de ce que l'arrêté préfectoral ordonnant la sortie de la requérante n'avait été transmis au CHS que le 26 mai 1988, et que le délai de vingt-quatre heures mis par le centre pour l'exécuter n'était pas constitutif d'une faute lourde ouvrant droit à indemnisation. En revanche, le tribunal estima qu'en confirmant le placement de la requérante par un arrêté pris douze jours après celui du maire, alors qu'il aurait dû statuer "sans délai", et en ne notifiant l'arrêté de sortie du 20 mai 1988 que le 26 mai, le préfet avait commis des fautes lourdes de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

En conséquence, le tribunal condamna l'Etat à verser à la requérante la somme de 50 000 F, avec intérêts au taux légal à compter du 2 juin 1989, date du recours. En l'absence d'appel, ce jugement devint définitif.

Le 17 février 1997, la requérante saisit le tribunal administratif d'un recours en exécution forcée en vue d'obtenir l'exécution du jugement du 17 octobre 1996 avec une astreinte de 500 F par jour de retard. Par lettre du 16 avril 1997 adressée à la présidente du tribunal administratif, le préfet indiqua qu'il avait communiqué l'ensemble du dossier pour instruction et déblocage des moyens financiers spécifiques au ministère du Travail et des Affaires sociales.

Parallèlement, le 2 janvier 1997, la requérante fit une demande préalable d'indemnisation auprès du maire de Saint-Omer, qui la rejeta par lettre du 10 février 1997.

L'aide juridictionnelle lui ayant été accordée le 22 janvier 1997, elle introduisit le 7 mars 1997 devant le tribunal administratif un recours de plein contentieux visant à obtenir réparation de diverses illégalités ("illégalités commises dans l'instruction et la prise de l'arrêté (provisoire d'internement), défaut de notification dudit acte, défaut d'information de (sa) famille et retard pris dans l'information de l'autorité préfectorale").

B. Eléments de droit interne

Code de la santé publique (rédaction en vigueur au moment des faits)

Article L. 343 :

"A Paris, le préfet de police et, dans les départements, les préfets ordonneront d'office le placement, dans un établissement d'aliénés, de toute personne interdite ou non interdite, dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes.

Les ordres des préfets seront motivés et devront énoncer les circonstances qui les auront rendus nécessaires (...)"

Article L. 344 :

"En cas de danger imminent, attesté par le certificat d'un médecin ou par la notoriété publique, les commissaires de police à Paris et les maires dans les autres communes, ordonneront, à l'égard des personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet, qui statuera sans délai."

Voies de recours

Il existe en droit français une double compétence juridictionnelle en matière d'internement :

En ce qui concerne l'appréciation de la régularité de l'internement et la réparation éventuelle à accorder, la répartition des compétences entre le juge civil et le juge administratif, fondée sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, est ainsi exprimée par un arrêt du Tribunal des Conflits (arrêt n° 2973 du 3 juillet 1995, Préfet de Paris c. Boucheras, Gaz. Pal. 7-8 juin 1996, p. 13) :

"(...) si l'autorité judiciaire est seule compétente, en vertu des articles L. 333 et s. du Code de la santé publique, pour apprécier la nécessité d'une mesure de placement d'office en hôpital psychiatrique et les conséquences qui peuvent en résulter, il appartient à la juridiction administrative d'apprécier la régularité de la décision administrative qui ordonne le placement, et, le cas échéant, les conséquences dommageables de son défaut de notification ainsi que des fautes du service public qui auraient pu être commises à cet égard (...)"

Cette jurisprudence a connu dans les dernières années une évolution au sein des deux ordres de juridiction, notamment pour tenir compte des exigences de la Convention, qui est directement applicable en droit français et a primauté sur les lois internes, en vertu de l'article 55 de la Constitution.

Dans un arrêt récent (17 février 1997), le Tribunal des Conflits

a considéré ce qui suit :

> "(...) si l'autorité judiciaire est seule compétente (...) pour apprécier la nécessité d'une mesure de placement d'office en hôpital psychiatrique et les conséquences qui peuvent en résulter, il appartient à la juridiction adminitrative d'apprécier la régularité de la décision administrative qui ordonne le placement ; (...) lorsque cette dernière s'est prononcée sur ce point, l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les conséquences dommageables de l'ensemble des irrégularités entachant la mesure de placement d'office (...)"

GRIEFS

1. La requérante se plaint, en citant l'article 6 par. 1 de la Convention, de la durée de la procédure indemnitaire qu'elle a initiée par sa demande préalable du 10 février 1989 et qui n'a pas encore fait l'objet d'une exécution, malgré le jugement du tribunal administratif en sa faveur.

2. Elle estime que son internement n'a pas été effectué selon les voies légales, au sens de l'article 5 par. 1 e) de la Convention, comme l'a jugé le tribunal administratif.

3. Elle allègue la violation de l'article 5 par. 2 de la Convention, dans la mesure où elle n'a pas eu d'information suffisante, dans le cours de son internement, sur les raisons de sa détention.

4. De ce fait, elle considère qu'il y a violation de l'article 5 par. 4 de la Convention, le défaut d'information ayant eu pour conséquence qu'elle n'a pas pu saisir le juge d'une demande de sortie.

5. En raison de la complexité des règles de répartition des compétences en droit français, encore augmentée par l'arrêt du Tribunal des Conflits du 17 février 1997, elle estime qu'elle ne pourra avoir une réparation complète et adéquate, comme le veut l'article 5 par. 5 de la Convention, des violations qu'elle a subies et dont, de ce fait, elle estime être toujours victime.

6. Enfin, dans la mesure où elle estime ne disposer, en droit français, d'aucun recours pour faire cesser la violation des articles 5 par. 5 et 6 par. 1 qu'elle allègue, et ne plus disposer d'aucun recours pertinent pour faire cesser la violation de l'article 5 par. 1 e), 2 et 4 de la Convention, il en résulte la violation de l'article 13 de la Convention.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de la durée de la procédure indemnitaire qu'elle a engagée et cite l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi rédigées :

> "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 (...)"

La Commission observe que la requérante a formé le 10 février 1989 une demande préalable d'indemnisation auprès du préfet, que le tribunal administratif a rendu son jugement le 17 octobre 1996 et que, le 17 février 1997, la requérante a introduit auprès du même tribunal un recours en exécution forcée.

En l'état actuel du dossier, la Commission n'est pas en mesure

de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et estime nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en application de l'article 48 par. 2 b) du Règlement intérieur.

2. La requérante estime que son internement n'a pas été effectué selon les voies légales et se plaint de n'avoir pas été informée de ses motifs.

Elle allègue la violation de l'article 5 par. 1 e) et 2 (art. 5-1-e, 5-2) de la Convention, qui dispose :

> "1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :
>
> (...)
>
> e. s'il s'agit de la détention régulière (...) d'un aliéné (...)
>
> 2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle."

L'article 25 par. 1 (art. 25-1) de la Convention se lit comme suit :

> "La Commission peut être saisie d'une requête (...) par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la présente Convention (...)"

Pour qu'un requérant cesse d'être victime, au sens de l'article 25 (art. 25) précité, des violations qu'il allègue, il faut que "les autorités nationales (aient) reconnu explicitement ou en substance, puis réparé, la violation" (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt Eckle c. Allemagne du 15 juillet 1982, série A n° 51, p. 30, par. 66 ; N° 7826/77, déc. 2.5.78, D.R. 14, p. 197).

Dans sa décision du 19 mai 1995 sur la recevabilité de la requête A.B. c. France (N° 18578/91, non publiée), relative à un internement psychiatrique, la Commission a posé comme principe que, dès lors que le non-respect des voies légales a été reconnu par le tribunal administratif et réparé par l'annulation de l'acte, et que le requérant dispose, en droit français, d'une possibilité d'indemnisation de l'irrégularité, il ne peut plus se prétendre victime. Cette jurisprudence a été confirmée dans plusieurs autres affaires (N° 24684/94, Pansart c. France, déc. 29.11.95, N° 22650/93 Mercier c. France, déc. 9.4.97, non publiées).

La Commission relève, à cet égard, que le juge administratif a considéré que l'arrêté préfectoral de placement d'office était irrégulier en raison de son insuffisance de motivation et l'a annulé. Par ailleurs, il a alloué à la requérante 50 000 F de dommages-intérêts en réparation des fautes commises par le préfet.

Il en résulte que les violations de l'article 5 par. 1 et 2 (art. 5-1, 5-2) de la Convention, alléguées par la requérante et tenant au non-respect des voies légales et au défaut d'information sur les motifs de l'internement ont été reconnues en substance par la juridiction interne et réparées.

La Commission estime, dès lors, que la requérante ne peut plus

se prétendre victime de ce chef, au sens de l'article 25 (art. 25) précité.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible ratione personae avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. La requérante estime que le défaut d'information a eu pour conséquence le fait qu'elle n'a pas pu saisir le juge d'une demande de sortie et allègue la violation de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention, qui est ainsi rédigé :

> "Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale."

La Commission observe toutefois que l'internement de la requérante a pris fin le 27 mai 1988, alors que la requête a été introduite le 19 novembre 1996.

Il s'ensuit que ce grief n'est pas soulevé dans le délai de six mois prévu par l'article 26 (art. 26) de la Convention et que cette partie de la requête est en conséquence irrecevable, en application de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

4. La requérante estime qu'elle ne pourra avoir une réparation complète et adéquate, comme le veut l'article 5 par. 5 (art. 5-5) de la Convention, des violations qu'elle a subies.

L'article 5 par. 5 (art. 5-5) précité se lit comme suit :

> "Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation."

La Commission considère que, pour autant que ce grief porte sur les violations alléguées de l'article 5 par. 1, 2 et 4 (art. 5-1, 5-2, 5-4) de la Convention qui sont irrecevables, il est manifestement mal fondé.

D'autre part, la Commission observe qu'en ce qui concerne les irrégularités commises par le préfet, la requérante en a obtenu réparation par le jugement du 17 octobre 1996, qui lui a alloué 50 000 F de ce chef.

Enfin, pour autant que la requérante vise les autres irrégularités constatées par le tribunal, la Commission relève, d'une part, qu'elle a introduit devant le tribunal administratif un nouveau recours de plein contentieux à cette fin et, d'autre part, que l'arrêt du Tribunal des Conflits du 17 février 1997 lui permet en tout état de cause de demander réparation au juge civil. Dès lors, elle n'a pas encore épuisé les voies de recours internes sur ce point.

En conséquence, cette partie de la requête est irrecevable en application de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

5. Enfin, la requérante estime ne disposer, en droit français, d'aucun recours pour faire cesser la violation des articles 5 par. 5 et 6 (art. 5-5, 6) qu'elle allègue, et ne plus disposer d'aucun recours pertinent pour faire cesser la violation de l'article 5 par. 1 e), 2 et 4 (art. 5-1-e, 5-2, 5-4) de la Convention.

Elle cite l'article 13 (art. 13) de la Convention, qui est ainsi rédigé :

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

La Commission rappelle, en premier lieu, que, pour ceux des griefs de la requérante qu'elle a examinés sous l'angle des articles 5 par. 4 et 6 par. 1 (art. 5-4, 6-1) de la Convention, ces dispositions doivent être considérées comme lex specialis et l'article 13 (art. 13) ne trouve pas à s'appliquer.

S'agissant des autres griefs de la requérante, la Commission relève que lesdits griefs sont irrecevables. Elle rappelle que le droit reconnu par l'article 13 (art. 13) ne peut être exercé que pour un grief défendable (cf. notamment N° 10427/83, déc. 12.5.86, D.R. 47, p. 85 ; N° 10746/84, déc. 16.10.86, D.R. 49, p. 126).

Il s'ensuit que le grief de la requérante, tiré de l'article 13 (art. 13), est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

AJOURNE l'examen du grief de la requérante concernant la durée de la procédure,

à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre