CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 38945/97
présentée par José FRANCISCO
contre la France

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

M. W. Fuhrmann, *président*,
M. J.-P. Costa,
M. P. Kūris,
Mme F. Tulkens,
M. K. Jungwiert,
Sir Nicolas Bratza,
M. K. Traja, *juges*,
et de Mme S. Dollé, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 5 août 1997 et enregistrée le 10 décembre 1997,

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 le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1933 et résidant à Trappe (France). Il est représenté devant la Cour par M. Philippe Bernardet, sociologue, demeurant à Fresnaye-sur Chédouet (France).

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.

En 1976, le requérant, alors ouvrier à la Régie Renault, fut mis en congé de maladie pour cause d'hernie. A l'issue de son congé, son état de santé justifia un changement de poste. Après avoir consulté le médecin de l'entreprise, il fut renvoyé vers un psychiatre qui lui accorda plusieurs arrêts de travail.

Le 9 mars 1977, le psychiatre établit un certificat indiquant la nécessité de soins d'urgence dans un établissement psychiatrique. Le 11 mars 1977, le maire de la ville de Trappes prit un arrêté de placement provisoire par application de l'article L. 344 du code de la santé publique.

Le 15 mars 1977, le préfet des Yvelines prit également un arrêté de placement d'office par application des articles L. 343 et L. 344 du code de la santé publique. Par arrêté du 28 avril 1977, il transforma le placement d'office en placement volontaire. Le requérant fut alors maintenu en hospitalisation de jour jusqu'au 17 octobre 1977, date à laquelle il reprit son travail.

Le 16 octobre 1980, le requérant porta plainte contre X avec constitution de partie civile près le doyen des juges d'instruction de Versailles pour arrestation, détention et séquestration illégale de plus d'un mois et internement arbitraire et illégal.

Le 26 novembre 1981, le juge d'instruction rendit une ordonnance de non-lieu. Le 30 novembre 1981, le requérant interjeta appel de cette ordonnance devant la chambre d'accusation de la cour d'appel de Versailles. Par arrêt du 16 mars 1982, la chambre d'accusation se déclara « compétente en raison des faits exposés dans la plainte, susceptibles de constituer des infractions pénales à la charge des personnes physique ayant signé les actes administratifs en cause » mais décida de surseoir à statuer jusqu'à que les tribunaux administratifs compétents se soient prononcés sur la régularité de l'arrêté du maire de Trappes du 11 mars 1977 et des arrêtés du préfet des Yvelines des 15 mars et 28 avril 1977.

Le 30 juin 1982, le requérant saisit le tribunal administratif aux fins d'annulation de l'arrêté municipal et des deux arrêtés préfectoraux. Le 21 octobre 1983, le tribunal administratif de Versailles annula l'arrêté préfectoral du 28 avril 1977 au motif qu' « aucune disposition du code de la santé publique n'envisage expressément la transformation par décision préfectorale d'un placement d'office en placement volontaire (...) » et rejeta la requête pour le surplus.

Le requérant interjeta appel, mais uniquement sur la question de la légalité des arrêtés du maire de Trappes en date du 11 mars 1977 et du préfet en date du 15 mars 1977.

Par arrêt du 18 octobre 1989, le Conseil d'Etat, infirmant partiellement le jugement du tribunal administratif, déclara l'arrêté préfectoral du 15 mars 1977 entaché d'illégalité au motif que le certificat médical auquel il se référait ne comportait aucune description précise de l'état mental du requérant et, par conséquent ne satisfaisait pas à l'exigence de motivation prescrite par l'article L. 343 du code de la santé publique. En revanche le Conseil d'Etat refusa d'annuler l'arrêté municipal du 11 mars 1977 en considérant qu'il « (...) mentionne que l'intéressé est atteint d'une affection caractérisée par des actes de nature à compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes ; qu'il se réfère aux témoignages recueillis, ainsi qu'à un certificat médical établi le 9 mars 1977, (...) [qu'il] précise expressément que l'intéressé était dangereux pour lui-même et pour autrui ; que l'arrêté du maire de Trappes satisfait ainsi aux exigences des dispositions (...) de l'article L. 344 du code de la santé publique ».

Le 9 mars 1990, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Versailles confirma l'ordonnance de non-lieu du 26 novembre 1981 en considérant que les mesures d'internement prises à l'encontre du requérant étaient justifiées eu égard à sa dangerosité tant pour lui-même que pour les tiers. Le pourvoi en cassation du requérant contre cet arrêt fut rejeté le 19 mars 1991.

1. Procédure en réparation du préjudice résultant de l'internement ordonné par arrêtés préfectoraux en date des 15 mars et 28 avril 1977.

Par recours gracieux préalable en date du 25 décembre 1989, le requérant saisit le préfet des Yvelines à l'effet de voir l'Etat lui verser une indemnité en réparation du préjudice causé du fait des irrégularités, d'une part, de l'arrêté préfectoral du 15 mars 1977, définitivement établie par l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 1989, et, d'autre part, de l'arrêté préfectoral du 28 avril 1977, définitivement établie par le jugement du tribunal administratif du 21 octobre 1983.

Dans son recours, le requérant estima en effet, qu'en l'absence de toute notification de ces arrêtés, l'article 5 § 2 de la Convention avait été violé et ses droits de la défense entravés. Il invoquait également une violation des articles 5 § 1 e) et 6 § 1 de la Convention en raison de son internement arbitraire et de la longueur de la procédure.

Par courrier du 14 mars 1990, le préfet rejeta les demandes indemnitaires présentées par le requérant. Il rappela que « le tribunal administratif de Versailles avait été saisi en exécution d'un arrêt rendu le 16 mars 1982 par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Versailles qui, avant dire droit, avait sursis à statuer jusqu'à la décision des tribunaux administratifs sur la régularité de l'arrêté du maire de Trappes du 11 mars 1977 et des arrêtés du préfet des Yvelines des 15 mars et 29 avril 1977. La question préjudicielle étant jugée [cf. arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 1989], il appartient maintenant à la cour d'appel de Versailles de statuer au fond sur l'affaire qui lui a été soumise. Cette juridiction devrait rendre son arrêt dans le courant de ce mois (...) ».

Le requérant saisit alors le tribunal administratif de Versailles d'un recours de plein contentieux en date du 14 mai 1990. Il se plaignit notamment de ne pas avoir reçu la notification des arrêtés de placement d'office de 1977 en violation de l'article 5 § 2 de la Convention.

Le préfet déposa son mémoire le 31 juillet 1990 et soutint qu'à l'époque des faits, aucun texte législatif ou réglementaire n'imposait une notification préalable à l'exécution d'un arrêté

de placement d'office et, qu'en tout état de cause, le requérant aurait pu saisir les tribunaux judiciaires, en application de l'article L. 351 du code de la santé publique en vue d'obtenir sa sortie immédiate.

Dans le cadre de cette procédure, le requérant produisit 10 mémoires, les 17 septembre 1990, 24 février 1992, 28 février, 17 mars et 5 août 1994, 3 mai 1995, 23 août et 25 novembre 1996, 4 février 1997 et 19 février 1998. Quatre mémoires en défense présentés pour l'Etat furent déposés les 17 août 1992, 29 juin 1994, 31 août 1995 et 4 octobre 1996.

Par jugement du 26 février 1998, le tribunal administratif de Versailles rejeta le recours du requérant en se fondant sur l'incompétence de la juridiction administrative pour en connaître.

2. Procédure en réparation du préjudice résultant de l'internement ordonné par arrêté municipal en date du 11 mars 1977.

Le 22 avril 1994, le requérant, se plaignant de diverses illégalités commises par le maire de Trappes lors de son internement le 11 mars 1977 et, notamment, du défaut de notification de l'arrêté municipal de placement, introduisit auprès de la ville de Trappes un recours gracieux préalable aux fins d'obtenir un million de francs en réparation du préjudice causé. Il estimait en effet qu'en l'absence de toute notification de l'arrêté, le maire de Trappes l'avait empêché de saisir pendant son internement la juridiction administrative de la régularité de cette décision de placement d'office et le juge judiciaire d'une demande de sortie immédiate. Il se plaignit en conséquence d'une violation de l'article 5 § 4 de la Convention. Il invoqua également une violation de l'article 5 § 1 e) de la Convention en raison de l'illégalité de son internement.

Le 27 septembre 1994, faute de réponse de la ville de Trappes, le requérant saisit alors le tribunal administratif de Versailles d'un recours en plein contentieux. Par mémoires en date des 3 novembre 1994 et 5 septembre 1995, il introduisit un rectificatif à sa requête initiale, sollicitant la capitalisation des intérêts.

La ville de Trappes déposa ses conclusions et fit valoir un arrêté du 22 février 1995 portant déchéance quadriennale.

Par recours en date du 8 mars 1995, le requérant sollicita l'annulation de cet arrêté. La ville de Trappes déposa son mémoire en défense le 15 juin 1995. Le requérant y répondit le 3 août 1996 puis le 2 janvier 1997.

Par jugement du 26 février 1998, le tribunal administratif de Versailles, d'une part, annula l'arrêté du 22 février 1995 et, d'autre part, rejeta le recours en réparation du requérant en se fondant sur l'incompétence de la juridiction administrative pour en connaître. Il condamna en outre la commune de Trappes à verser au requérant la somme de 6 000 francs au titre de l'article L 8-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Enfin, le 29 octobre 1998, le requérant présenta une requête tendant à l'exécution de ce jugement. Le 6 mai 1999, le tribunal administratif de Versailles prononça une astreinte de 50 francs à l'encontre de la commune de Trappes si celle-ci ne justifiait pas avoir exécuté le jugement en cause dans les deux mois suivant sa notification. La commune fut également condamnée à verser au requérant une nouvelle somme de 3 000 francs au titre de l'article L 8-1 précité.

Le 2 juin 1998, le requérant introduisit une demande d'aide juridictionnelle en vue d'intenter une action devant les juridictions civiles.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

B. Eléments de droit interne

Le code de la santé publique, dans sa rédaction en vigueur au moment des faits (avant la loi du 27 juin 1990), prévoit, d'une part, des dispositions relatives au traitement des troubles mentaux et, d'autre part, les conditions régissant l'internement d'office.

- Textes relatifs au traitement des troubles mentaux

Article L. 326

> « Le dépistage et la prophylaxie des maladies mentales et déficiences mentales (...) ainsi que la postcure des malades ayant fait l'objet de soins psychiatriques (...) sont assurés par des dispensaires d'hygiène mentale fonctionnant dans le cadre des services départementaux d'hygiène sociale. »

Article L. 326-2

> « Chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés (...). »

- Textes régissant l'internement

L'internement d'office, par décision de l'autorité administrative, s'effectue selon les modalités suivantes :

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 psychiatrique. En ce qui concerne l'appréciation de la régularité de l'internement et la réparation éventuelle à accorder, la répartition classique des compétences entre le juge

civil et le juge administratif, fondée sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, était 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 du 17 février 1997, le Tribunal des conflits a énoncé comme suit la nouvelle répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions :

> « Considérant que M. Menvielle, qui a fait l'objet d'une mesure de placement d'office au centre hospitalier (...) en application d'un arrêté du maire de Tarbes en date du 18 mai 1988 et d'un arrêté du Préfet des Hautes Pyrénées en date du 3 juin 1988, a, après que le tribunal administratif de Pau a, par un jugement du 1er février 1993 annulé lesdits arrêtés pour défaut de motivation, demandé au tribunal de grande instance de Paris de condamner solidairement l'agent judiciaire du Trésor, le centre hospitalier (...) et la commune de Tarbes à la réparation du préjudice subi(...) ;
> Considérant que si l'autorité judiciaire est seule compétente, en vertu des articles L. 333 et suivants 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 ; que 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 ;
> Considérant qu'il suit de là (...) [que] la réparation du préjudice subi du fait de la décision contestée relevait de l'autorité judiciaire (...). »

- **Doctrine**

Note de Michel Paillet sous l'arrêt du Tribunal des conflits, Juris-Classeur Droit administratif, avril 1997, pp. 24-25

> « (...) Il est utile de rappeler le tracé antérieur de cette ligne avant de prendre la mesure du changement qu'introduit la décision du 17 février 1997.
> (...) Après quelques hésitations, la jurisprudence s'est fixée sous l'empire de la loi du 30 juin 1838 avec l'adoption d'une distinction entre la régularité de la décision d'internement d'office dont l'examen relève du juge administratif et la nécessité de cette décision dont le contentieux ne saurait échapper au juge judiciaire (...) distinction maintenue avec la loi du 27 juin 1990 (...). Cette distinction (...) produit ses effets aussi bien sur le terrain de la légalité que sur celui de la responsabilité : les conséquences dommageables d'un défaut de motivation, d'un retard à statuer ou de l'intervention d'une autorité incompétente relève du juge administratif. Ainsi le Conseil d'Etat

annule-t-il le jugement d'un tribunal administratif qui décline sa compétence pour apprécier des conclusions à fin d'indemnités fondées sur les fautes qui auraient été commises par des autorités publiques en prononçant le placement d'office d'une personne sans respecter les formes et les délais imposées par les textes.
Dans ce contexte, la décision commentée tranche avec ces solutions dans la mesure où elle pose qu'au cas où la légalité de la mesure d'internement d'office a été appréciée par le juge administratif (...) l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les conséquences dommageables de l'ensemble des irrégularités entachant la mesure de placement d'office. »

Charles Debbasch et Jean-Claude Ricci, Contentieux administratif, Précis Dalloz, sixième édition, 1994, 772 pages

« **115. Conditions d'intervention.** Le Tribunal des conflits a une compétence d'attribution. Il tranche par des décisions ayant valeur juridictionnelle, quel que soit le lieu d'origine du litige, certains conflits qui peuvent survenir entre les deux ordres de juridictions françaises.
Il y a conflit lorsque plusieurs juridictions, dont l'une au moins à tort, affirment ou déclinent leur compétence pour connaître d'un litige porté devant elles. Si le conflit surgit entre deux juridictions appartenant au même ordre, il est réglé par la juridictions supérieure de cet ordre. Si le conflit naît entre une juridiction de l'ordre judiciaire et une juridiction de l'ordre administratif, c'est un conflit d'attribution ne peut être résolu que par le Tribunal des conflits. Ce dernier était à l'origine exclusivement compétent pour trancher d'une part les conflits d'attribution positifs c'est-à-dire lorsqu'un tribunal judiciaire saisi d'un litige ne relevant pas du contentieux judiciaire se déclare néanmoins compétent pour en connaître, et d'autre part les conflits d'attribution négatifs, c'est-à-dire lorsque les juridictions des deux ordres se déclarent incompétentes à propos de la même affaire.
(...).
117. Notion. Le conflit positif a pour but de retirer à la connaissance des tribunaux judiciaires une affaire qui échappe à leur compétence. (...) Le conflit positif apparaît essentiellement comme une procédure de défense de l'administration plutôt que de la compétence des juridictions administratives. Cette dernière préoccupation n'est cependant pas ignorée : le Tribunal des conflits a également pour but de régler les compétences entre les deux ordres de juridictions. Il reste avant tout la garantie de l'indépendance administrative et gouvernementale au regard de l'autorité judiciaire. Ceci explique que la mise en œuvre de la procédure de conflit positif appartienne à une autorité administrative, le préfet.
(...).
125. La décision du Tribunal des conflits. (...) Le Tribunal des conflits peut confirmer l'arrêté [de conflit pris par le préfet] c'est-à-dire décider de l'incompétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (...). La confirmation peut n'être que partielle **:** la juridiction judiciaire demeure compétente pour les points de l'arrêté qui n'ont pas été confirmés.
Le Tribunal peut annuler l'arrêté (...) sur le fond (..) [dans ce cas] la procédure reprend son cours devant les juridictions judiciaires (...).
La décision du Tribunal des conflits a autorité absolue de chose jugée. Cette autorité s'étend non seulement au dispositif mais aussi aux motifs.
Une fois la décision rendue, le conflit positif ne peut plus être élevé dans le cadre des demandes et pour les parties de juridictions visées par l'autorité de chose jugée. L'ordre de juridictions désigné doit alors statuer au fond sur l'affaire en cause. »

GRIEFS

1. Le requérant affirme que compte tenu de l'arrêt du Tribunal des conflits du 17 février 1997 donnant désormais au juge judiciaire compétence pour statuer sur la réparation du préjudice causé par l'irrégularité d'un internement, les procédures qu'il a engagées devant les juridictions administratives en 1990 et 1994 en indemnisation de ses préjudices sont illusoires et ne lui permettent pas d'obtenir réparation sous l'angle de l'article 5 § 5 de la Convention. Il invoque également l'article 13 de la Convention, dans la mesure où aucun recours interne ne lui permettrait d'obtenir de façon satisfaisante la réparation du préjudice résultant de son internement.

2. Le requérant se plaint également d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la durée des procédures en réparation.

EN DROIT

1. S'agissant du grief tiré de la violation des articles 5 § 5 et 13 de la Convention

Le requérant soutient que compte tenu de l'arrêt du Tribunal des conflits du 17 février 1997 donnant désormais au juge judiciaire compétence pour statuer sur la réparation du préjudice causé par l'irrégularité d'un internement, les procédures qu'il a engagées devant les juridictions administratives en 1990 et 1994 en indemnisation de ses préjudices sont illusoires et qu'aucun recours interne ne lui permet d'obtenir de façon satisfaisante la réparation du préjudice résultant de son internement. Il invoque les articles 5 § 5 et 13 de la Convention qui stipulent respectivement :

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

> « 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. »

Le Gouvernement rappelle que le droit interne applicable aux recours en réparation de personnes qui s'estiment victimes d'internements illégaux ou irréguliers a subi une récente modification par voie jurisprudentielle. A la date d'introduction des recours indemnitaires du requérant, il appartenait aux juridictions administratives d'assurer la réparation des préjudices subis à raison de l'irrégularité de la procédure d'internement, et au juge judiciaire de réparer les préjudices liés à son caractère mal fondé. Par souci de simplification des règles de compétence, le Tribunal des conflits a décidé dans un arrêt du 17 février 1997 (TC, 17 février 1997, Préfet de la Région Ile-de-France), connu sous le nom d'arrêt Menvielle, d'unifier la compétence juridictionnelle pour l'ensemble des recours indemnitaires, faisant du juge judiciaire le seul juge compétent en matière d'indemnisation des préjudices nés de l'irrégularité et de l'illégalité des décisions d'internement.

En l'espèce, le Gouvernement considère que le grief du requérant n'est pas fondé. Il constate en effet que, s'agissant des préjudices éventuellement nés du caractère injustifié de son internement, le requérant a pu exercer un recours effectif devant les juridictions judiciaires. Le fait qu'il y ait eu un non-lieu prononcé par la cour d'appel de Versailles le 9 mars 1990, non-lieu confirmé par la Cour de cassation le 19 mars 1991, ne change rien à l'effectivité du recours au sens de l'article 13, ni au fait que le requérant a pu faire valoir son droit à réparation au sens de l'article 5 § 5.

S'agissant des préjudices éventuellement nés de l'irrégularité formelle de la procédure d'internement, le Gouvernement précise que dans ce contexte, le requérant peut seulement déplorer que le juge administratif n'ait pu juger au fond son recours indemnitaire fondé sur l'irrégularité de la procédure, la réparation des préjudices résultant du caractère abusif de son internement échappant depuis toujours à la compétence des tribunaux administratifs.

A cet égard, le Gouvernement fait valoir que les recours présentés par le requérant au tribunal administratif de Versailles étaient des recours adéquats au regard des exigences des articles 5 § 5 et 13 de la Convention. Il estime que cette appréciation ne peut être remise en cause en raison de la durée de la procédure, la notion de droit à une réparation effective, qui se déduit des articles 5 § 5 et 13 de la Convention, et celle de droit à une réparation rapide, qui ne figure pas au nombre des exigences de ces articles, étant distinctes. Il souligne à cet égard que la durée fait l'objet d'un grief différent, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le Gouvernement estime par ailleurs que le requérant ne saurait tirer argument du fait que, suite au changement de jurisprudence opéré par le Tribunal des conflits, ses recours pendants devant les juridictions administratives aient été rejetés comme étant portés devant une juridiction incompétente pour en connaître. En effet, ces décisions ne le privaient pas d'un droit effectif à indemnisation, puisqu'il pouvait alors saisir les juridictions judiciaires, ce qu'il s'est abstenu de faire. Si cette contrainte pouvait conduire à un allongement de la procédure, cette conséquence ne peut s'analyser que sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le requérant conteste la position du Gouvernement. Selon lui, le système juridique français n'a jamais satisfait les conditions d'accessibilité et d'effectivité prescrites par la Convention. D'une part, la compétence des juridictions administratives en la matière a commencé à être mise en cause par les juridictions civiles dès les années 1980, non seulement pour tirer les conséquences des irrégularités constatées, mais également en ce qui concerne la constatation des irrégularités elles-mêmes. D'autre part, les juridictions administratives ont continué à affirmer leur compétence jusqu'à l'arrêt Menvielle du Tribunal des conflits et la Commission européenne des Droits de l'Homme, elle-même, n'en a tiré les conséquences qu'à compter de l'automne 1998. Dans ces conditions, le requérant estime qu'il ne saurait lui être reproché d'avoir choisi les juridictions administratives pour ses recours indemnitaires.

Le requérant estime également que c'est à tort que le Gouvernement lui reproche de n'avoir pas immédiatement saisi la juridiction civile lorsqu'il prit connaissance de l'arrêt de conflit et lorsque les actes fautifs furent annulés. A cet égard, il rappelle que les juridictions pénales ont été saisies de ces questions de 1980 (plainte contre X du 16 octobre 1980) à 1990 (confirmation du non-lieu en date du 9 mars 1990), mais qu'elles n'ont tiré aucune conséquence de droit des annulations prononcées. En outre, compte tenu du principe selon lequel le pénal tient le civil en l'état, le requérant n'aurait pu utilement saisir le juge civil qu'après l'extinction de l'action pénale, soit après le 19 mars 1991, date de l'arrêt de la Cour de cassation mettant définitivement fin à cette instruction. Toutefois, le requérant estime n'avoir eu - jusqu'à l'arrêt Menvielle - aucune raison de le faire, le juge pénal s'étant refusé à tirer les conséquences des irrégularités constatées et le Gouvernement lui-même affirmant la compétence des juridictions administratives en la matière. En revanche, postérieurement à l'arrêt de conflit, le 2 juin 1998, le requérant introduisit une demande d'aide juridictionnelle en vue d'intenter une action devant les juridictions civiles.

Enfin, le requérant conteste également l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la durée de la procédure ne serait pas pertinente pour l'examen du grief tiré de l'article 5 § 5 et devrait faire l'objet d'un examen distinct. Il estime, en effet, que si en principe, la durée d'une procédure n'affecte pas la notion de droit de recours, non plus que celle de droit à réparation, une durée non seulement excessive, mais véritablement démesurée comme en l'espèce, peut confiner au pur et simple déni de justice et affecter, précisément, le droit de recours comme le droit à réparation, non pas dans leur principe, mais dans leur effectivité.

a) Grief tiré de l'article 5 § 5

La Cour rappelle que le droit à réparation garantit par l'article 5 § 5 ne peut naître que lorsqu'une violation de l'article 5 § 1 à 4 a été préalablement établie, soit par la Cour elle-même, soit par les juridictions nationales (cf. notamment N° 5969/72, déc. 19.12.74, D.R. 2 p. 52 ; N° 6821/74, déc. 5.7.76, D.R. 6 p. 65 ; N° 7950/77, déc. 4.3.80, D.R. 19 p. 213 ; N° 10371/83, déc. 6.3.85, D.R. 42 p. 127). Tel est bien le cas en l'espèce, puisque tant l'arrêté préfectoral de placement d'office du 15 mars 1997 que l'arrêté préfectoral de transformation en placement volontaire du 28 avril 1977 furent annulés par les juridictions internes (jugement du tribunal administratif de Versailles du 21 octobre 1983 et arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 1989).

La Cour rappelle également que l'article 5 § 5 ne garantit que l'existence d'un droit à réparation : il ne prévoit ni une réparation d'un montant déterminé ni les conditions procédurales d'exercice de ce droit. En l'occurrence, la Cour observe que dès avant l'arrêt du Tribunal des conflits du 17 février 1997, le requérant bénéficiait du droit à réparation prévu par l'article 5 § 5 puisqu'en cas d'illégalité d'un arrêté de placement, il pouvait saisir les juridictions administratives d'une demande de réparation de l'illégalité constatée. L'arrêt du Tribunal des conflits, qui a modifié la répartition des compétences entre juridictions judiciaire et administrative, en donnant compétence exclusive au juge judiciaire pour tout le contentieux de la réparation en matière d'internement, a, ce faisant, simplifié le système antérieur en permettant aux intéressés de ne s'adresser désormais qu'à un seul juge pour être indemnisés. Dès lors, la Cour est d'avis que le problème de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions avant 1997 ainsi que la simplification intervenue depuis ne sont pas de nature à entraver l'exercice du droit à indemnisation garanti par l'article 5 § 5 de la Convention.

En ce qui concerne la durée d'une procédure en indemnisation, la Cour relève que, si l'article 5 § 5 garantit l'existence d'un droit à indemnisation, cet article ne formule aucune condition de délai. La question de la durée d'une telle procédure doit faire l'objet d'un examen séparé, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, d'ailleurs également invoqué par le requérant. En outre, la Cour n'aperçoit en l'espèce aucun déni de justice, comme l'allègue le requérant, l'arrêt du Tribunal des conflits précité ayant, au contraire, en simplifiant l'accès des justiciables à l'indemnisation, œuvré dans le sens d'une meilleure garantie des droits en cause.

Il n'y a donc aucune apparence de violation de l'article 5 § 5 et il s'ensuit que ce grief doit dès lors être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

b) Grief tiré de l'article 13

La Cour rappelle que, conformément à la jurisprudence constante des organes de la Convention, l'article 13 de la Convention vise l'octroi d'un recours contre une allégation de violation d'un des droits et libertés proclamés dans les autres articles de la Convention. Elle rappelle en outre que ce droit à un recours effectif ne peut être exercé que pour un grief défendable, c'est-à-dire ne manquant pas totalement de fondement et posant à première vue un problème au regard de la Convention (cf. N° 10746/84, déc. 16.10.86, D.R. 49, p. 126, Cour eur. D.H., arrêt Leander du 26 mars 1987, série A N° 116, p. 29, par. 77a). Or en l'espèce, la Cour vient de constater que le grief du requérant tiré de l'article 5 § 5 était manifestement mal fondé. Son grief fondé sur l'article 13 doit donc également être rejeté comme étant manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. S'agissant du grief tiré de la durée des procédures litigieuses

Le requérant se plaint de la durée des procédures en réparation du préjudice subi du fait de son internement et invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente dispose :

> « 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 (...) »

Les deux procédures en cause, toutes deux diligentées devant le tribunal administratif de Versailles, ont débuté respectivement le 14 mai 1990 et le 27 septembre 1994 et se sont terminées par deux jugements dudit tribunal en date du 26 février 1998. Elles ont donc duré respectivement 7 ans, 9 mois et 12 jours et 3 ans, 4 mois et 29 jours.

Le Gouvernement admet que les procédures en cause ne revêtaient aucun caractère de complexité particulier. Il souligne en revanche que le requérant a formé un grand nombre de recours et qu'il a produit dans chacun de ces recours, et notamment dans ceux dont il critique la lenteur de jugement, un nombre de mémoires important et parfois excessif, si bien qu'il a contribué à en retarder le dénouement. S'agissant du comportement des autorités compétentes, le Gouvernement convient que les délais de jugements sont longs, bien qu'aucun dysfonctionnement ponctuel, autre que celui lié à son encombrement, ne puisse être relevé à l'encontre du tribunal administratif de Versailles. En conséquence, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour pour l'appréciation de ce grief.

Le requérant s'oppose aux reproches formulés par le Gouvernement à son encontre. Selon lui, s'il a dû former un grand nombre de recours, c'est en raison de la complexité des procédures administratives qui exigent des recours distincts pour chaque administration mise en cause, jusqu'à ce que le tribunal ordonne la jonction des requêtes. S'agissant du nombre de mémoires qu'il a déposés, il souligne que la plupart d'entre eux comportent moins de trois pages et qu'ils visent pour l'essentiel à informer le tribunal du développement de la jurisprudence sur la question de la répartition des compétences.

En revanche, le requérant soutient que la durée des procédures est essentiellement imputable aux autorités françaises, d'une part en raison d'un engorgement structurel organisé, selon lui, à seule fin de faire obstacle à la justice, et d'autre part en raison du comportement des administrations mises en cause, qui tardèrent systématiquement à déposer leurs mémoires, et des autorités compétentes qui n'ont à aucun moment usé de leur pouvoirs d'injonction à leur encontre. Il reproche par ailleurs aux juridictions administratives

concernées d'avoir attendu pour statuer que les problèmes de compétence soient en partie réglés à l'occasion d'autres contentieux.

La Cour estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de « délai raisonnable » (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

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

DÉCLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant concernant la durée des procédures en indemnisation ;

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

S. Dollé
Greffière

W. Fuhrmann
Président