SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 14493/88
présentée par Michel LEMPEREUR
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 11 avril 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
F. ERMACORA
G. SPERDUTI
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
A.V. ALMEIDA RIBEIRO
M.P. PELLONPÄÄ

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 8 août 1988 par Michel LEMPEREUR contre la France et enregistrée le 21 décembre 1988 sous le No de dossier 14493/88 ;

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

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, né en 1937 est bénéficiaire d'une pension d'invalidité et réside à Boussois. Dans la procédure devant la Commission il est représenté par M. Philippe Bernardet, chargé de recherches au C.N.R.S., domicilié à La Fresnaye-sur-Chédouet.

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant se trouvait en conflit avec son épouse depuis quelques années. Une procédure de divorce fut donc engagée. La séparation de corps fut ordonnée et la maison, résidence du couple, fut attribuée à l'épouse. Il s'avère que le requérant a continué à s'y maintenir mais l'épouse demanda à la police d'intervenir.

Le 1er octobre 1987, alors qu'à 18 heures le requérant avait consulté son médecin traitant qui n'aurait rien diagnostiqué d'anormal

quant à son état mental et sa prétendue dangerosité, les forces de l'ordre l'arrêtèrent vers 21 heures alors qu'il suivait une émission à la télévision.

Il fut immédiatement transféré à l'hôpital de Maubeuge et interné sur ordre du maire de Marpent, ordre dont on ne lui aurait délivré aucune copie. L'arrêté municipal se fondait sur un certificat médical du 1er octobre 1987. Ultérieurement, le 21 octobre 1987, le Préfet confirma le placement d'office par un arrêté dont le requérant n'aurait jamais eu notification.

En application de l'article L 351 du Code de la santé publique, le requérant formula le 11 décembre 1987 une demande de sortie immédiate auprès du Président du tribunal de grande instance d'Avesne-sur-Helpe.

Le 16 décembre, le Président du tribunal commit le docteur D. en qualité d'expert et, le 17 décembre, commit le juge d'instance du tribunal d'instance de Maubeuge à l'effet de se transporter à l'unité psychiatrique de l'hôpital de Maubeuge pour obtenir le dossier administratif relatif à cet internement.

Le 15 mars 1988, le Président du tribunal de grande instance débouta le requérant de sa requête. Il considéra que :

> "Il appartient, conformément à l'article L 351 du Code de la santé publique, au juge de l'ordre judiciaire, gardien des libertés individuelles, d'apprécier la nécessité d'une mesure de placement en hôpital psychiatrique et les conséquences qui peuvent en résulter, la régularité de cette mesure ressortissant, en revanche, à l'autorité administrative.
>
> En l'espèce, le(s) requérant(s) soulève(nt) des moyens touchant à la régularité de la mesure de placement qui, à vrai dire, s'apparentent à des vices de forme, de procédure relevant de la compétence exclusive de la juridiction administrative, laquelle a seule qualité pour apprécier la légalité d'un acte administratif.
> Sur le fond, l'arrêté de placement d'office pris par le Maire, régularisé par le Préfet se basait sur un certificat médical du 1er octobre 1987, jour de l'internement, rapportant que Michel Lempereur est dangereux pour lui-même, pour autrui et compromet l'ordre public ; que ces observations sont autant de circonstances qui rendaient nécessaire la mesure prise ; que d'ailleurs, ces constatations sont reprises par l'expert judiciaire qui souligne que le sujet présente des troubles de personnalité avec manifestations délirantes, note que l'affectation est toujours évolutive, estime que la dangerosité ne peut être écartée et que le placement en hôpital psychiatrique apparait toujours justifié par son état mental.
>
> Enfin nous ne relevons aucune voie de fait, gravement attentoire à la liberté individuelle et causant un trouble manifestement illicite, seule susceptible d'envisager la sortie immédiate de Michel Lempereur."

Le 29 mars 1988, le requérant interjeta appel de cette décision. Par arrêt avant dire droit du 20 juillet 1988, la cour d'appel de Douai, tout en confirmant que les vices de forme ou de procédure soulevés par le requérant relèvent de la compétence de la juridiction administrative, sur lesquels elle n'avait pas à statuer, déclarait la mesure d'internement bien-fondée à l'origine mais désignait trois nouveaux experts psychiatres du département de la Somme afin de dire si le maintien en internement s'avérait toujours nécessaire. Elle fixait à quinzaine le dépôt du rapport et au 29 septembre 1988 la date de clôture.

Le 21 octobre 1988, le procureur général près la cour d'appel de Douai demanda la sortie du requérant et, par un arrêt du 14 novembre 1988, la cour d'appel ordonna sa sortie immédiate considérant que la dangerosité potentielle du requérant ne saurait justifier la prolongation de la mesure de placement d'office.

Le dispositif de cet arrêt se lit ainsi :

"Infirme l'ordonnance du Président du Tribunal de Grande Instance d'Avesnes sur Helpe du 15 mars 1988,

Ordonne la sortie immédiate de Monsieur Lempereur du Centre Hospitalier Général de Maubeuge,

Dit que l'arrêt du 20 juillet 1988 sera rectifié en ce sens que dans le dispositif avant la phrase "Déclare bien fondée la mesure d'internement de Monsieur Michel Lempereur" sera insérée la mention suivante,

"Se déclare incompétente pour statuer sur la légalité de l'internement de Monsieur Michel Lempereur",".
(Cour d'appel de Douai 14.11.88).

Dans l'intervalle, soit le 25 juillet 1988, le requérant avait saisi le tribunal administratif d'un recours à l'encontre de l'arrêté préfectoral du 21 octobre 1987. Il avait aussi saisi le 5 août 1988 la Cour de cassation d'un pourvoi dirigé contre l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 20 juillet 1988.

L'issue de ces recours n'est pas connu.

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 5 par. 4 de la Convention. Il fait valoir d'abord que le juge appelé à statuer sur la fin de la détention, doit être juge de la légalité.

Il soutient à cet égard que ni le magistrat de l'ordre judiciaire, ni celui de l'ordre administratif, ne se serait déclaré compétent pour connaître de la légalité externe des décisions d'internement, notamment au regard des articles 8 de la loi du 17 juillet 1978 et L 345 du Code de la santé publique.

Il fait valoir ensuite que, l'article 5 par. 1 e) de la Convention prohibant toute détention irrégulière d'un aliéné, il importait, en l'espèce, que le juge chargé de statuer sur la mise en liberté puisse statuer sur la régularité, et ce "à bref délai", tel que prévu à l'article 5 par. 4 de la Convention. Or, tel n'a pas été le cas. En effet, les magistrats de l'ordre judiciaire ne se sont prononcés définitivement que onze mois et trois jours après le dépôt de la demande.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 8 août 1988 et enregistrée le 21 décembre 1988.

Le 5 février 1990, la Commission, en application de l'article 42 par. 2 b), devenu article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à lui présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 21 mai 1990 et le requérant a présenté ses observations en réponse le 3 juillet 1990.

EN DROIT

Le requérant allègue la violation de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention qui dispose :

> "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."

1. Il soutient d'abord que le juge appelé à statuer sur la fin de la détention doit être juge de la légalité. Il met en cause la spécificité du régime des aliénés en droit français, qui tient notamment au partage de compétences en ce domaine, régi par la loi du 30 juin 1838, entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Parallèlement à un contrôle administratif - contrôle de la légalité externe -, la loi organise un contrôle judiciaire de l'internement, soit un contrôle de la légalité interne, c'est-à-dire un contrôle sur le bien-fondé de la mesure d'internement sur base de certificats ou expertises médicales.

La Commission rappelle que, s'il est vrai que l'article 5 par. 4 (art. 5-4) ne consacre pas le droit à un examen judiciaire d'une portée telle qu'il habiliterait le tribunal, sur tous les aspects de la cause, à substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité dont émane la décision, il n'en veut pas moins un contrôle assez ample pour s'étendre à chacune des conditions indispensables, selon la Convention, à la "régularité" ou "légalité" de la détention d'un individu comme aliéné (Cour Eur. D.H., arrêt X. c/Royaume-Uni du 5 novembre 1981, série A, no 46, p. 25, par. 58).

En plus, il doit toujours y avoir place pour un contrôle ultérieur, à exercer à des intervalles raisonnables, car les motifs qui justifiaient à l'origine la détention peuvent cesser d'exister (ibidem pp. 22-23, par. 52, voir aussi arrêt Luberti du 23 février 1984, série A no 75, p. 15 par. 30 et suiv. et, plus récemment, arrêts Koendjbiharie et Keus du 25 octobre 1990, à paraître respectivement dans série A 185-B, par. 27 et 185-C par. 24). Il s'agit donc de rechercher si le requérant a bénéficié par la suite, après "un intervalle raisonnable", d'un "recours", auprès d'un "tribunal" qui se soit prononcé à "bref délai" sur la légalité de son maintien en "détention".

Pour la Commission, le contrôle judiciaire, tel qu'il est prévu en droit français, répond aux critères de l'article 5 par. 4 (art. 5-4) dans la mesure où l'autorité judiciaire est appelée à examiner le bien-fondé de la mesure d'internement en vue de son maintien ou de l'élargissement de l'intéressé. La portée de ce contrôle ressort clairement des décisions judiciaires rendues en l'espèce. Le requérant a bénéficié d'un contrôle du bien-fondé de son maintien en détention et il a été mis en liberté sur base d'expertises médicales. Cet aspect de la requête est donc manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. D'autre part, le requérant fait valoir que l'article 5 par. 1 e) (art. 5-1-e) de la Convention prohibant toute détention irrégulière d'un aliéné, il importait, en l'espèce, que le juge chargé de statuer sur la mise en liberté pût statuer sur la régularité, et ce "à bref délai", tel que prévu à l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention. Or, pour lui, tel n'a pas été le cas. Les magistrats de l'ordre judiciaire saisis le 11 décembre 1987 se sont prononcés définitivement onze mois et trois jours après le dépôt de la demande, par arrêt de la cour d'appel de Douai du 14 novembre 1988.

Le Gouvernement soulève d'emblée une exception tirée de ce que

l'épuisement des voies de recours au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention ne serait pas réalisé. Il fait valoir que le requérant disposait d'une voie de recours pour mettre en cause la responsabilité de l'Etat à raison de la privation de liberté dénoncée par le requérant au titre de l'article 5 (art. 5) de la Convention. Il s'agit notamment de l'action en responsabilité de l'Etat du fait d'un fonctionnement défectueux du service de la justice, en application de l'article L 781-1 du Code de l'organisation judiciaire.

Le requérant admet n'avoir pas fait usage de cette voie de droit, considérant que l'action préconisée par le Gouvernement défendeur n'avait, dans les circonstances de l'espèce, aucune chance d'aboutir et ne constituait dès lors pas un recours efficace permettant d'obtenir au plan interne réparation du préjudice allégué.

La Commission rappelle qu'à maintes reprises elle a affirmé que l'épuisement des voies de recours internes n'implique l'utilisation des voies de droit que pour autant qu'elles sont efficaces ou suffisantes, c'est-à-dire susceptibles de remédier à la situation dénoncée.

La Commission relève que la voie de droit préconisée par le Gouvernement défendeur ne constitue pas un recours susceptible de porter remède à la situation dénoncée par le requérant, à savoir contraindre la juridiction saisie à statuer à bref délai. D'autre part, la Commission souligne que le Gouvernement n'a pas été en mesure de faire état d'une jurisprudence qui serait véritablement établie et qui aurait ouvert au requérant un recours efficace en la circonstance au regard du grief soulevé.

En effet, les recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues. Il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies. En l'espèce, la voie de recours préconisée par le Gouvernement, telle que prévue par l'article L 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, fixe des conditions très strictes et présuppose l'établissement d'une faute lourde. Or, le Gouvernement n'a indiqué aucune décision qui ait interprété la notion de faute lourde de manière extensive au point d'y englober, par exemple, le dépassement du "bref délai" visé à l'article 5 par. 4 (art. 5-4) de la Convention (voir, mutatis mutandis, Cour Eur. D.H., arrêt Vernillo du 20 février 1991, à paraître dans série A N° 198, par. 21-27).

La Commission considère dès lors que l'exception tirée par le Gouvernement du non-épuisement des voies de recours internes ne saurait être retenue.

Quant au bien-fondé de la requête, le Gouvernement défendeur fait état de toutes les mesures prises par les autorités judiciaires au cours de la période de trois mois et quatre jours s'étant écoulée entre le dépôt de la demande de sortie immédiate et la décision du président du tribunal de grande instance d'une part, et au cours de celle de onze mois et trois jours qui se situe entre le dépôt de ladite demande et la décision de la cour d'appel d'autre part. Il en conclut que la durée de la procédure ne révèle aucune négligence de la part des juridictions saisies mais s'explique par un examen sérieux et approfondi de la demande. Par ailleurs, il fait grief au requérant d'avoir, par son propre comportement, retardé le cours de la procédure.

Le requérant combat ces thèses. Il estime, quant à lui, que les critères sur lesquels s'appuie le Gouvernement défendeur pour conclure au rejet de la requête sont ceux à prendre en compte pour l'examen du "délai raisonnable" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il en conclut que les observations du Gouvernement sont de ce fait sans pertinence.

La Commission vient de rappeller que dans le cas de l'internement des aliénés il doit toujours y avoir place pour un contrôle ultérieur, à exercer à des intervalles raisonnables, car les motifs qui justifient à l'origine la détention peuvent cesser d'exister.

Par ailleurs, l'article 5 par. 4 (art. 5-4) consacre le droit de toute personne ayant fait l'objet d'une mesure d'internement à voir rendre dans un bref délai, à partir de l'introduction de sa demande de sortie, une décision judiciaire mettant fin à sa privation de liberté si elle se révèle illégale (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Van der Leer du 21 février 1990, série A n° 170, p. 14, par. 35). Pareil contrôle, pour satisfaire aux exigences de la Convention, doit respecter les normes de fond comme de procédure de la législation nationale et s'exercer de surcroît en conformité au but de l'article 5 (art. 5), protéger l'individu contre l'arbitraire, notamment quant au délai dans lequel il doit être statué (voir arrêt Koendjbiharie, par. 27 et 29, précité).

La Commission ayant examiné l'ensemble de l'argumentation des parties, estime que la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête et nécessitent un examen au fond. Il s'ensuit qu'elle ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés quant au grief concernant le contrôle à "bref délai" de la légalité de la détention,

à la majorité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE quant au surplus.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)