CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DECISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 34206/96
présentée par Jaime SERRA
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en chambre le 1er juin 1999 en présence de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J-P. Costa,
M. L. Loucaides,
M. P. Kūris,
M. W. Fuhrmann,
Mme H.S. Greve,
M. K. Traja, *juges*,

et de Mme S. Dollé, *greffière de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 1er octobre 1996 par Jaime SERRA contre la France et enregistrée le 18 décembre 1996 sous le n° de dossier 34206/96 ;

Vu les rapports prévus à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 5 février 1998 et les observations en réponse présentées par le requérant le 23 mars 1998 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, est né en 1930 en Espagne. Il réside à Aix-les-Bains (Savoie). Devant la Cour, le requérant est représenté par Maître Dominique-Lucie Boquet, avocat au barreau de Paris.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant exploitait un commerce d'hôtellerie-restauration. De nationalité espagnole à l'époque, il était bénéficiaire pour l'exercice de cette activité d'une carte d'identité spéciale de commerçant étranger. Le 31 mai 1978, le préfet de la Loire lui refusa le renouvellement de cette carte.

Le 20 janvier 1986, le requérant saisit le ministre de l'Intérieur d'une demande préalable d'indemnisation du préjudice subi du fait du refus de renouvellement de la carte. Il se heurta à un refus.

Le 17 mars 1986, le requérant déposa un recours contentieux en indemnisation.

Par jugement du 18 avril 1988, le tribunal administratif de Grenoble rejeta la demande du requérant.

Le 16 juin 1988, le requérant interjeta appel devant le Conseil d'État.

Suite à l'entrée en vigueur le 1er janvier 1989 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, le président de la section du contentieux du Conseil d'État transmit le recours à la cour administrative d'appel de Lyon pour compétence, le 2 janvier 1989.

Le 10 mars 1989, le requérant déposa en référé une demande de provision sur le montant du préjudice dont il sollicitait la réparation. Par ordonnance du 28 juin 1989, le conseiller de la cour administrative rejeta cette demande.

Par arrêt du 29 mars 1990, la cour administrative d'appel de Lyon annula le jugement attaqué pour incompétence territoriale et rejeta la demande du requérant. La cour s'exprima comme suit :

> « (...) il ressort de l'interprétation donnée par le ministère des affaires étrangères de la convention consulaire [du 7 janvier 1862 conclue entre la France et l'Espagne] dans une circulaire du 15 mai 1957 publiée au journal officiel du 25 mai 1957, que cette convention ne dispense pas les ressortissants espagnols désirant exercer la profession de commerçant de l'obligation d'obtenir la carte spéciale dont doit être titulaire tout commerçant étranger (...) »

Le 29 mai 1990, le requérant forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Le 27 septembre 1990, il déposa un mémoire complémentaire.

Par arrêt du 21 décembre 1994, le Conseil d'État annula l'arrêt attaqué et renvoya le dossier à la cour administrative de Lyon pour qu'elle statue sur la demande d'indemnisation. Le Conseil d'État affirma notamment que :

> « (...) les stipulations de la convention consulaire du 7 janvier 1862 [conclue entre la France et l'Espagne] ont pour effet de soustraire les ressortissants espagnols du champ d'application du décret du 12 novembre 1938 modifié [interdisant à tout étranger d'exercer en France une activité commerciale sans posséder une carte d'identité spéciale de commerçant étranger] ; que M. Serra, ressortissant espagnol était, contrairement à ce qu'a décidé le préfet de la Loire, dispensé de posséder la carte spéciale de commerçant pour pouvoir exercer la profession de commerçant (...) »

Par arrêt du 14 juin 1995, la cour administrative d'appel de Lyon fit droit à la demande du requérant. En particulier, la cour d'appel estima que le préfet de la Loire avait commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État en refusant de renouveler la carte, au motif que « si cette décision [de refus de renouvellement] ne faisait pas obstacle en droit à ce que M. Serra, qui était dispensé de solliciter une autorisation, exerçât une profession commerciale, son intervention a eu pour effet d'empêcher l'intéressé de poursuivre son projet, dès lors qu'elle équivalait, en fait, à une interdiction d'exercice de cette activité (...) ».

La cour d'appel évalua donc à 300 000 FRF le montant du préjudice subi par le requérant du fait du refus illégal de renouvellement de la carte et condamna l'État français au versement de cette somme.

Le 7 août 1995, le requérant forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Le 23 novembre 1995, il déposa un mémoire complémentaire.

Par arrêt du 6 mai 1996, le Conseil d'État rejeta le pourvoi au motif que les moyens présentés par le requérant n'étaient pas « de nature à permettre l'admission de la requête ».

B. Droit et pratique internes pertinents

a. Aux termes de l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire, l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que pour faute lourde ou déni de justice.

b. Tribunal de grande instance de Paris (5 novembre 1997, Gauthier c. Agent Judiciaire du Trésor) octroyant 50 000 FRF de dommages et intérêts pour préjudice moral à un salarié, dans le cadre d'un litige prud'homal pendant, qui avait reçu du greffe de la cour d'appel d'Aix-en-Provence un avis l'informant de ce que son appel ne pourrait être examiné que quarante mois après la saisine de la cour, aux motifs suivants :

> « Attendu qu'il faut entendre par déni de justice, non seulement le refus de répondre aux requêtes ou le fait de négliger de juger les affaires en état de l'être, mais aussi, plus largement, tout manquement de l'État à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu qui comprend le droit pour tout justiciable de voir statuer sur ses prétentions dans un délai raisonnable ;

Attendu par ailleurs que les dispositions de l'article 6 de la CEDH imposent aux juridictions étatiques de statuer dans un délai raisonnable ;

Attendu que ne peut être considéré comme tel, en l'espèce, le délai résultant de l'avis selon lequel une procédure engagée devant une cour d'appel ne pourra être examinée qu'à l'issue d'un délai de quarante mois suivant la date de la saisine ; qu'un tel délai n'est justifié, ni par des motifs inhérents à l'affaire elle-même qui, de plus, par nature, s'agissant d'un litige du travail, appelle une décision rapide, ni par un encombrement passager ou transitoire du rôle de la juridiction en cause, tant il est constant que les moyens mis en œuvre par les autorités compétentes, notamment depuis 1994, à une époque bien antérieure aux faits de l'espèce, sont impuissants à porter remède à un encombrement dont l'importance ne diminue pas au fil des années ; que ce délai anormal imposé dès le début de la procédure par un acte insusceptible de recours et qui est révélateur d'un fonctionnement défectueux du service de la justice, équivaut à un déni de justice en ce qu'il prive le justiciable de la protection juridictionnelle qu'il revient à l'État de lui assurer (...) »

Cette décision a été frappée d'appel par l'agent judiciaire du Trésor, représentant l'État.

Par arrêt du 20 janvier 1999, la cour d'appel de Paris confirma le jugement attaqué mais réduisit l'indemnité à allouer à M. Gauthier à la somme de 20 000 FRF.

c. Conseil d'État (Section du contentieux, 21 janvier 1994) :

« Considérant que la société anonyme S. demande, en invoquant les dispositions de l'article 6 § 1 de la CEDH, la condamnation de l'État à l'indemniser du préjudice qui aurait résulté pour elle de la durée de la procédure devant le juge administratif ; qu'il appartient à la société de provoquer une décision administrative préalable en ce sens, et, en cas de refus ou d'une indemnisation jugée par elle insuffisante, de saisir le tribunal administratif compétent ; qu'il s'ensuit que les conclusions susanalysées présentées directement devant le Conseil d'État ne peuvent qu'être rejetées (...) »

GRIEFS

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

2. Le requérant se plaint en outre de ce que la cour administrative d'appel de Lyon, dans son arrêt du 29 mars 1990, a rejeté sa demande en se fondant sur l'interprétation, donnée par le ministre des Affaires étrangères, de la convention consulaire franco-espagnole du 7 janvier 1862. Il estime que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal impartial au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 1er octobre 1996 et enregistrée le 18 décembre 1996.

Le 22 octobre 1997, la Commission européenne des droits de l'Homme a décidé de porter le grief tiré de la durée de la procédure à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 5 février 1998 et le requérant y a répondu le 23 mars 1998.

A compter du 1er novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention, et en vertu de l'article 5 § 2 de celui-ci, la requête est examinée par la Cour conformément aux dispositions dudit Protocole.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure et invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont les parties pertinentes disposent :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

Le gouvernement défendeur affirme, à titre principal, que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. A défaut, le Gouvernement déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour.

En particulier, le Gouvernement considère que le requérant aurait dû engager une action contre l'État, sur le fondement de l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire. A cet égard, le Gouvernement affirme ne pas ignorer que, selon la jurisprudence habituelle des organes de la Convention en la matière, le recours en question est considéré comme un recours inefficace contre la durée excessive d'une procédure. Il mentionne cependant un jugement du tribunal de grande instance de Paris, en date du 5 novembre 1997, qui entend très largement la notion de déni de justice et octroie au demandeur la somme de 50 000 FRF au seul titre du préjudice moral résultant de la durée excessive de la procédure[1]. Le Gouvernement invoque par ailleurs un arrêt du Conseil d'État en date du 21 janvier 1994, dont il ressortirait que le délai déraisonnable d'une procédure administrative peut engager la responsabilité de l'État et donner lieu à une indemnisation.

Quant au fond, le Gouvernement affirme notamment que le requérant a contribué à ralentir la procédure, en formant un second pourvoi en cassation, malgré le fait qu'il avait déjà obtenu satisfaction. Ainsi, le Gouvernement affirme que la procédure postérieure à l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 14 juin 1995 ne saurait être prise en cause.

---

[1] . Entre-temps, ledit jugement fut frappé d'appel, et cette somme a été réduit à 20 000 FRF.

Le requérant combat les thèses avancées par le Gouvernement. Il affirme qu'il a épuisé les voies de recours internes et que son affaire connut une durée excessive.

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. Il se pose donc en premier lieu la question de savoir si l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement se révèle fondée en l'espèce.

La Cour rappelle que la Commission avait considéré à de multiples reprises que l'action en responsabilité de l'État fondée sur l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire ne constituait pas un recours efficace contre la durée excessive d'une procédure (voir N° 10828/84, déc. 6.10.88, D.R. 57, p. 5 ; N° 12766/87, déc. 16.5.90, D.R. 65, p. 155). S'agissant d'une procédure pendante devant les juridictions nationales, la Cour estime qu'en tout état de cause une action en réparation ne saurait être considérée comme un recours susceptible de remédier à la violation alléguée en assurant une protection directe et rapide et non seulement détournée des droits garantis à l'article 6 § 1 de la Convention.

S'agissant d'une procédure terminée au plan interne, il est vrai que la Cour avait considéré que l'action en indemnité intentée sur le fondement de l'article L. 781-1 du Code de l'organisation judiciaire pouvait entrer en ligne de compte aux fins de l'ancien article 26 de la Convention, mais à condition qu'il s'agisse d'un recours existant à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, ce qui n'était pas le cas en l'espèce (voir Cour eur. D.H., arrêt Vernillo c. France du 20 février 1991, série A n° 198, p. 11, § 27).

La Cour note que, dans la présente affaire, le Gouvernement se réfère notamment à une nouvelle décision rendue par le tribunal de grande instance de Paris en date du 5 novembre 1997, pour démontrer que, depuis l'arrêt Vernillo de 1991, la jurisprudence interne a évolué et que cette voie de recours aurait désormais une efficacité renforcée.

La Cour considère toutefois que l'on ne saurait, à ce stade, parler d'une nouvelle jurisprudence établie visant non seulement à reconnaître mais encore à réparer la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, car ladite décision fut tout de suite frappée d'appel à l'initiative du représentant de l'État, et donnera peut-être lieu à un pourvoi en cassation.

En tout état de cause, la Cour relève que la décision en question fut rendue après la fin de la procédure litigieuse, et rappelle que l'article 35 § 1 de la Convention n'exige pas l'exercice préalable d'un recours interne dont l'efficacité n'est apparue qu'en raison d'une évolution de la jurisprudence postérieure aux faits (voir N° 8544/79, déc. 15.12.81, D.R. 26, p. 55).

Enfin, la Cour ne connaît aucun exemple où les juridictions administratives aient jugé qu'un délai déraisonnable constitue une faute lourde engageant la responsabilité de l'État. Quant à l'arrêt du Conseil d'État en date du 21 janvier 1994 invoqué par le Gouvernement, la Cour relève qu'il ne tranche aucunement la question, puisqu'il déclare irrecevable la demande d'indemnisation au titre de l'article 6 § 1 de la Convention.

Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement ne saurait être retenue.

Quant au fond, la Cour note que la procédure litigieuse a débuté le 20 janvier 1986 et s'est terminée le 6 mai 1996, soit une durée de dix ans, trois mois et dix-sept jours.

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.

2. Le requérant se plaint en outre de ce que la cour administrative d'appel de Lyon, dans son arrêt du 29 mars 1990, a rejeté sa demande en se fondant sur l'interprétation, donnée par le ministre des Affaires étrangères, de la convention consulaire franco-espagnole du 7 janvier 1862. Il estime que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal impartial au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour rappelle que la question d'impartialité revêt deux aspects. Il faut d'abord que le tribunal ne manifeste subjectivement aucun parti pris, ni préjugé personnel. Ensuite, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (voir, notamment, l'arrêt Findlay c. Royaume-Uni du 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, p. 281, § 73).

Au vu des éléments du dossier, la Cour n'aperçoit aucun élément qui pourrait mettre en doute l'impartialité de la juridiction en question. De toute façon, la Cour note que la procédure, dont le caractère équitable s'apprécie sur la base d'un examen de son ensemble et non d'un élément isolé, fut achevée par une indemnisation en réparation du préjudice subi.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et doit être rejeté conformément à l'article 35 § 4.

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

DÉCLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant tiré de la durée de la procédure ;

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président