

PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

COMMENTAIRE D'ARRET

CEDH, 5 juillet 2005, Loyen c/ France

**COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME - DEUXIÈME
SECTION**

AFFAIRE MARIE-LOUISE LOYEN ET AUTRE c. FRANCE
(Requête n° 55929/00)

ARRÊT (EXTRAITS)

STRASBOURG
5 juillet 2005

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Marie-Louise Loyen et autre c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. A.B. Baka, *président*,

J.-P. Costa

I. Cabral Barreto,

R. Türmen,

V. Butkevych,

M^{me} A. Mularoni,

M. D. Popović, *juges*,

et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 juin 2005,

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

PROCÉDURE

.....

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérantes sont nées respectivement en 1942 et 1961 et résident à Mouvaux et à Tourcoing.

6. Elles sont respectivement la veuve et la fille de René Loyen, décédé le 3 novembre 1999.

7. La première requérante et son époux avaient précédemment introduit devant la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») une requête, enregistrée sous le n° 26915/95, concernant la durée d'une procédure devant les juridictions administratives en annulation de forfaits hospitaliers journaliers mis à la charge de René Loyen. Dans sa décision partielle sur la recevabilité de la requête du 16 janvier 1996, la Commission a ajourné l'examen du grief de René Loyen tiré de la durée des procédures et a déclaré la requête irrecevable pour le surplus. Dans sa décision finale du 27 juin 1996, la Commission a déclaré recevable le grief de René Loyen tiré de la durée des procédures. Dans son rapport du 26 février 1997, la Commission a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention. Le Comité des Ministres a adopté le 17 septembre 1997 une résolution concluant à la violation de l'article 6 § 1 précité et, par décision du 18 février 1998, a condamné la France à verser au requérant la somme de 30 000 francs (FRF) (soit 4 566 euros (EUR)) à titre de satisfaction équitable.

A. La procédure interne ayant déjà fait l'objet d'un examen par la Commission européenne des Droits de l'Homme.

8. René Loyen fut interné du 20 décembre 1985 au mois d'avril 1987 au centre hospitalier spécialisé (C.H.S.) d'Armentières, à la suite d'un arrêté du préfet de police du Nord du 20 décembre 1985 ordonnant son placement d'office.

9. Cet arrêté fut annulé par un jugement du 14 avril 1994 du tribunal administratif de Lille devenu définitif (voir requête n° 17724/91, rapport de la Commission du 30 novembre 1994).

10. A la suite de cet internement, le directeur de l'établissement mit à sa charge le forfait journalier correspondant, soit les sommes respectivement de 1 103,60 FRF, 1 671,84 FRF et 7 325 FRF.

11. L'Etat en ayant refusé la prise en charge, René Loyen saisit le tribunal administratif de Lille des recours suivants :

- le 30 juin 1989 : recours en annulation de la décision du directeur de l'hôpital réclamant la somme de 1 103,60 FRF (soit 168,23 EUR) ;

- le 14 mars 1990 : recours en annulation de la décision de la même autorité de mettre à sa charge la somme de 1 671,84 FRF (soit 254,85 EUR) ;

- le 26 octobre 1990 : recours en annulation de la décision du directeur réclamant un montant de 7 325 FRF (soit 1 116,61 EUR) et de la contrainte subséquente ;

- le 2 janvier 1991 : recours en annulation du refus de l'Etat de prendre à sa charge le forfait hospitalier.

12. Par un jugement du 9 juin 1994, le tribunal joignit les recours, annula les trois décisions mettant à la charge de René Loyen le forfait hospitalier, ainsi que la contrainte décernée à son égard, et lui donna décharge des sommes correspondantes. En outre, le

tribunal condamna le C.H.S. à lui verser 5 000 FRF au titre des frais de procédure non remboursables.

13. Le 12 août 1994, le C.H.S. fit appel devant la cour administrative d'appel de Nancy. Le 14 novembre 1994, René Loyen déposa un mémoire en défense. Le 24 février 1995, le ministère des Affaires sociales fit des observations, auxquelles René Loyen répondit le 24 mars 1995. Les 1^{er} et 28 mars 1995, des pièces nouvelles furent communiquées aux parties. Le 1^{er} septembre 1997, le dossier fut affecté à la troisième chambre de la cour d'appel puis le 13 novembre 1997, au commissaire du Gouvernement.

B. La procédure interne postérieure au rapport de la Commission et à la résolution du Comité des Ministres

14. L'audience devant la cour administrative d'appel de Nancy eut lieu le 4 décembre 1997. Par un arrêt du 31 décembre 1997, la cour infirma le jugement dans ses principales dispositions.

15. Le 9 mars 1998, René Loyen, représenté par un avocat aux Conseils, forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat et produisit un mémoire ampliatif le 9 juin 1998.

16. Le 1^{er} juillet 1998, un rapporteur fut désigné sur le dossier au titre de la procédure d'admission du pourvoi en cassation. Il déposa son rapport le 17 mai 1999. Le dossier fut ensuite transmis à un réviseur le 24 août 1999. Enfin, le 6 septembre 1999, il fut affecté à un commissaire du Gouvernement.

17. L'audience eut lieu le 28 octobre 1999. Entre-temps, le requérant décéda le 3 novembre 1999. Par une décision du 22 novembre 1999, le Conseil d'Etat prononça la non-admission de la requête. La décision indique qu'ont été entendus en audience publique le rapport du maître des requêtes, les observations de M^e Ricard, avocat de René Loyen et les conclusions du commissaire du Gouvernement.

C. Autre procédure

18. Parallèlement, le 23 août 1990, René Loyen engagea une action civile en dommages et intérêts pour internement abusif, devant le tribunal de grande instance de Lille, contre l'Etat, le centre hospitalier et contre les communes de Lille et Mouvaux.

19. Par un jugement du 6 juillet 2000, le tribunal, après avoir mis la commune de Mouvaux hors de cause et sursis à statuer sur la responsabilité de la commune de Lille, condamna solidairement l'Etat et l'établissement hospitalier à payer aux requérantes, en tant qu'ayants droit de René Loyen, les sommes de 1 500 000 FRF (soit 228 658 EUR) pour le préjudice économique subi par ce dernier et 2 000 000 FRF (soit 304 878 EUR) pour le préjudice résultant de l'atteinte à sa liberté. Il condamna en outre l'Etat et le centre hospitalier à indemniser le préjudice moral des requérantes.

20. Le 28 avril 2003, la cour d'appel de Douai constata qu'entre le 21 janvier et le 3 juin 1987, l'hospitalisation s'était poursuivie sans nécessité et condamna à ce titre, *in solidum*, l'Etat et l'hôpital à verser à René Loyen une indemnité de 91 469,41 EUR au titre de

l'atteinte à sa liberté individuelle et des indemnités de 49 545,93 EUR et 45 734,71 EUR aux consorts Loyen au titre des préjudices moral et économique.

EN DROIT

.....

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 EN CE QUI CONCERNE L'ÉQUITÉ DE LA PROCÉDURE

46. Les requérantes se plaignent au nom de M. Loyen, de ce que la décision de non-admission du pourvoi en cassation n'était pas motivée, de l'absence de convocation à l'audience, et de ce qu'il est fait mention sur l'arrêt, à tort selon elles, de la présence du conseil de M. Loyen à l'audience. Enfin, les requérantes dénoncent la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré tant de la cour administrative d'appel que du Conseil d'Etat. Elles allèguent une violation du droit de René Loyen à un procès équitable tel que prévu à l'article 6 § 1 ainsi libellé :

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

A. Sur la recevabilité

1. Sur le défaut de motivation de l'arrêt du Conseil d'Etat

.....

4. Sur le caractère de tribunal indépendant de la juridiction administrative

57. Le Gouvernement se réfère *mutatis mutandis* à l'arrêt *Kleyn c. Pays-Bas* ([GC], n° 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, CEDH 2003-VI), dans lequel la Cour a considéré que les requérants n'apportaient pas d'éléments permettant de remettre en cause l'indépendance du Conseil d'Etat. Le Gouvernement soutient que le statut des conseillers d'Etat français comporte de solides garanties d'indépendance qui peuvent être rapprochées de celles accordées aux membres du Conseil d'Etat néerlandais. Par ailleurs, le Gouvernement cite l'arrêt *Kress c. France* [GC] (n° 39594/98, CEDH 2001-VI) dans lequel la Cour avait rappelé que le recrutement des membres du Conseil d'Etat français, ainsi que leur statut, témoignaient du caractère indépendant de cette juridiction.

58. Les requérantes estiment qu'en se fondant sur la théorie des apparences, l'indépendance du Conseil d'Etat peut être remise en cause, notamment par le fait que le cumul des qualités de magistrat et de fonctionnaire implique un lien selon elles avec l'exécutif. En outre, les requérantes observent que les conseillers d'Etat ne sont pas inamovibles ni nommés à vie. Ils peuvent donc, selon les requérantes, être soumis à certaines pressions de l'exécutif par le biais du commissaire du Gouvernement, lesquelles pourraient avoir une influence sur leur mutation ou leur carrière. Les requérantes considèrent ainsi que les règles de procédure et l'organisation même des juridictions

administratives et du Conseil d'Etat ne reflètent pas de caractère d'indépendance ni d'impartialité. Enfin, elles soutiennent que le fait que l'assemblée générale du Conseil d'Etat soit présidée de droit par le chef du Gouvernement démontre que cette juridiction n'est pas indépendante.

59. La Cour se réfère à sa jurisprudence et à celle de la Commission en la matière (voir *Loyen c. France* (dec.), n° 46022/99, 27 avril 2000 et *Laidin c. France*, n° 39282/98, décision de la Commission du 21 octobre 1998) selon laquelle l'indépendance et l'impartialité des membres des juridictions administratives ne peuvent être mises en cause et ne voit pas de raisons de s'en écarter en l'espèce. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

5. Sur la participation du commissaire du Gouvernement au délibéré de la cour administrative d'appel et du Conseil d'Etat

60. Le Gouvernement estime qu'il faut distinguer sur ce point selon que le commissaire du Gouvernement participe, ou assiste seulement, au délibéré de ces juridictions. Ainsi la simple présence du commissaire du Gouvernement au délibéré, en ce qu'elle n'implique pas un rôle actif de sa part, ne porte pas atteinte, selon lui, au principe d'impartialité gouvernant la procédure. Le Gouvernement considère qu'il n'y a pas lieu d'interdire la présence du commissaire du Gouvernement au nom de la théorie des apparences alors que l'impartialité effective de cet agent n'est pas mise en cause. Enfin, le Gouvernement fait sienne l'opinion dissidente sous l'arrêt *Kress* précité et émise par certains juges de la Cour en la matière.

61. Les requérantes font valoir que l'apparence d'impartialité objective de la juridiction a été rompue par la participation systématique et active du commissaire du Gouvernement au délibéré, même s'il n'a jamais participé au vote des membres de la formation en cause. Les requérantes se réfèrent également à l'arrêt *Kress* et se fondent sur la théorie de l'apparence pour contester la présence du commissaire du Gouvernement au délibéré dans la mesure où elle entache, selon elles, la procédure d'un défaut d'impartialité objective.

62. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

B. Sur le fond

63. La Cour se réfère à l'arrêt *Kress* précité (§§ 82-87), dans lequel elle a considéré qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la participation du commissaire du Gouvernement au délibéré de la formation de jugement. La Cour a notamment considéré dans cet arrêt que « la sensibilité accrue du public aux garanties d'une bonne justice justifiait l'importance croissante attribuée aux apparences ». En outre,

elle a retenu que « l'avantage pour la formation de jugement de cette assistance purement technique était à mettre en balance avec l'intérêt supérieur du justiciable, qui doit avoir la garantie que le commissaire du Gouvernement ne puisse pas, par sa présence, exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré. Tel n'est pas le cas dans le système français » (*Kress* précité, § 85).

La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence dans la présente affaire et conclut dès lors qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1.

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

64. 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. »

A. Dommage

65. Les requérantes réclament 12 195 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'elles auraient subi.

66. Le Gouvernement estime, quant à lui, que seul pourrait donner lieu à réparation le grief dont la violation serait éventuellement constatée par la Cour et considère que le constat éventuel d'une violation par la Cour constituerait une réparation suffisante.

67. Pour ce qui est du grief des requérantes relatif à l'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour estime, conformément à sa jurisprudence (*Vermeulen c. Belgique*, arrêt du 20 février 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-I, p. 235, § 37), que le dommage moral dont font état les requérantes se trouve suffisamment compensé par le constat de violation figurant au paragraphe 63 ci-dessus.

B. Frais et dépens

.....

C. Intérêts moratoires

.....

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, par cinq voix contre deux, la requête recevable quant au grief tiré de la participation du commissaire du Gouvernement au délibéré de la cour administrative d'appel et du Conseil d'Etat, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*, par six voix contre une, que le constat d'une violation constitue une satisfaction suffisante à l'égard du préjudice moral allégué ;

4. *Dit*, par six voix contre une,

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme globale de 500 EUR (cinq cents euros) au titre des frais et dépens toutes taxes comprises ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 5 juillet 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. Dollé A.B. BAKA
Greffière Président