





Du droit à un procès équitable devant les juridictions administratives
l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 24 octobre 1989

Olivier Dugrip, Professeur à l'Université Jean-Moulin de Lyon III

Frédéric Sudre, Professeur à l'Université de Montpellier I

En mettant plus de sept ans à trancher un recours porté devant les juridictions administratives - toutes instances, devant le tribunal administratif puis le Conseil d'Etat, confondues - la France a méconnu les dispositions de l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux termes duquel : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) ». On ne saurait en déduire, naturellement, que la France méconnaît de manière globale les droits et libertés fondamentaux. Mais ce premier arrêt de la Cour intéressant les juridictions administratives françaises doit attirer l'attention : il met l'accent sur les conséquences du dysfonctionnement de notre ordre juridictionnel administratif au regard de la Convention européenne et les condamnations auxquelles s'expose la France s'il n'y est rapidement porté remède.

Avec sa décision du 24 octobre 1989, la Cour tranche la quatrième des cinq affaires françaises dont elle ait eu à connaître depuis la reconnaissance du droit de recours individuel (art. 25 Convention européenne des droits de l'Homme) par la France, le 2 octobre 1981. Les affaires *Bozano*, *Woukam Moudefo*, *Salabiaku*, *H* et *Chichlian et Ekindjian* ont pour caractéristique commune  (1) de mettre en cause le principe de la prééminence du droit, affirmé tant par le statut du Conseil de l'Europe (art. 3) que par le Préambule de la Convention du 4 novembre 1950, que ce soit sous l'angle du droit à la liberté et à la sûreté (art. 5) ou - selon la terminologie utilisée par la Cour (21 févr. 1975, *Golder*, A/18, § 36) - « du droit à un procès équitable » (art. 6). Selon la Cour européenne, « dans une société démocratique adhérant à la prééminence du droit, une détention arbitraire ne peut jamais passer pour régulière » (24 oct. 1979, *Winterwerp*, A/33, § 39). La méconnaissance de cette règle a valu à la France sa première condamnation pour violation de l'art. 5, § 1 f de la Convention du fait d'une « extradition déguisée » (18 déc. 1986, *Bozano*, A/111)  (2) ; dans l'affaire *Woukam Moudefo*, après que la Commission a conclu dans son rapport à la violation de l'article 5 dans ses paragraphes 1 (durée déraisonnable d'une détention provisoire de plus de 3 ans) et 4 (absence de défenseur), la France a préféré conclure avec le requérant un règlement amiable de caractère indemnitaire, que constate la Cour dans son arrêt du 11 octobre 1988 (A/141-B), évitant ainsi une condamnation qui paraissait acquise au regard de la jurisprudence de la Cour  (3). La question de la violation par la France du « droit à un procès équitable » (art. 6), dont la Cour juge qu'il « consacre le principe fondamental de la prééminence du droit » (*Golder*, préc., § 34), a été posée dans l'affaire *Salabiaku*, où la Cour ne relève pas de violation (7 oct. 1988, A/141-A : le mécanisme français de présomptions légales en matière d'infractions douanières respecte le principe de présomption d'innocence de l'article 6, § 2)  (4), dans l'affaire *Woukam Moudefo* précitée (violation selon la Commission de l'art. 6, § 1 pour durée excessive d'une procédure pénale), dans l'affaire *Chichlian et Ekindjian* relative à un procès pénal pour infraction au contrôle des changes (24 nov. 1989, A/162-B : arrêt constatant un règlement amiable, suite à un rapport de la Commission concluant, à l'unanimité, à la violation des droits de la défense de l'art. 6, § 3 b) et, enfin, est au coeur de l'affaire *H*.

Les faits de celle-ci étaient relativement simples. H., alors instituteur, avait été admis en 1961 à la clinique psychiatrique des hospices civils de Strasbourg pour état dépressif. Il lui fut administré une injection intraveineuse qui entraîna une aggravation de son état de santé, l'empêchant définitivement d'exercer ses fonctions. En 1974, soit treize ans après les faits, H.

demanda aux hospices de l'indemniser des conséquences dommageables du traitement. L'hôpital ayant refusé, H. saisit le tribunal administratif de Strasbourg le 14 juin 1974, après avoir obtenu le bénéfice de l'aide judiciaire, d'une requête tendant à la condamnation des hospices et à la prescription d'une expertise pour déterminer le montant du préjudice. Le tribunal administratif rejeta la requête en mai 1978. sans prescrire l'expertise, en se fondant sur l'absence de lien de causalité entre l'injection et l'aggravation de l'état de santé de Monsieur H. Celui-ci bénéficiant à nouveau de l'aide judiciaire, interjeta alors appel le 10 novembre 1978 devant le Conseil d'Etat qui rejeta la pourvoi pour le même motif par une décision du 18 novembre 1981. Faisant usage de son droit de recours individuel⁽⁵⁾, H. saisit la Commission le 21 juin 1982 au motif que le déroulement de la procédure administrative en dommages et intérêts avait violé le droit à un procès équitable reconnu par l'article 6, § 1 de la Convention. La Commission s'est prononcée sur la recevabilité de la requête le 12 mars 1986 et sur le fond dans son rapport du 4 mars 1988. S'est posée ici la question de la compétence *ratione temporis* de la Commission pour connaître de la requête de M. H. : celui-ci, en effet, se plaignait d'une procédure ayant débuté par la saisine du tribunal administratif de Strasbourg à une date (le 14 juin 1974) postérieure à l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la France (la ratification française est en date du 3 mai 1974) mais antérieure à l'acceptation par la France du droit de recours individuel devant la Commission (le 2 oct. 1981). La Commission fait application de sa jurisprudence traditionnelle (*De Becker*, DR. 9 juin 1958, *Ann.* 2, p. 215) : en l'absence d'une limitation expresse dans la déclaration de l'Etat partie faite au titre de l'article 25, la Commission s'estime compétente *ratione temporis* pour connaître des faits survenus entre la date de la ratification de la Convention par cet Etat et celle où prend effet sa déclaration conformément à l'article 25. La Commission accorde ainsi un effet rétroactif à la reconnaissance du droit de recours individuel⁽⁶⁾ : la France n'ayant pas assorti sa déclaration d'acceptation de l'article 25 de réserve *ratione temporis*, la compétence de la Commission s'étend donc aux faits survenus depuis le 3 mai 1974. De plus, en l'espèce, la violation alléguée réside dans la durée d'une procédure continue qui s'est prolongée au-delà de la date d'acceptation par la France du droit de recours individuel, « Le caractère indivisible » (Rapp. § 64) de la situation litigieuse conforte alors la compétence *ratione temporis* de la Commission ; selon sa jurisprudence *De Becker*, la Commission étend sa compétence à des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard d'une partie si ces faits sont susceptibles d'entraîner une violation continue de la Convention se produisant après cette date.

Conformément à l'article 48 (a) de la Convention, la Commission déférait l'affaire à la Cour le 11 mai 1988, le gouvernement français n'ayant pas, quant à lui, jugé utile de saisir la Cour. Celle-ci, constituée en une chambre de sept juges, se prononçait le 2 octobre 1989, soit... 7 ans et 4 mois après l'introduction de la requête, ce qui - paradoxe fréquent de la jurisprudence européenne - est, à trois mois près, la durée de la procédure administrative incriminée. La procédure devant la Cour n'appelle que peu d'observations : on notera que le requérant a bénéficié de l'assistance judiciaire pour défendre sa cause devant la Cour (art. 4 de l'*add.* au règlement intérieur de la Cour du 24 nov. 1982) et qu'il a été autorisé par le président de la Cour à assumer lui-même la défense de ses intérêts, avec l'assistance d'un conseil (art. 30 R.I.) : cette participation directe de l'individu à la procédure devant la Cour est, on le sait⁽⁷⁾, le résultat d'une remarquable pratique prétorienne qui permet de gommer les effets de l'article 44 de la Convention, qui ne reconnaît pas à l'individu la qualité de partie devant la Cour.

Selon une pratique qui tend à devenir habituelle⁽⁸⁾, la Cour, dans l'affaire *H.*, se prononce, par un seul et même arrêt, sur la violation de la Convention et, l'ayant établie, sur la réparation (art. 50) : M. H. obtient ainsi une indemnisation du préjudice moral subi, pour avoir « vécu dans une incertitude prolongée, pénible et angoissante » (§ 75) et un dédommagement des frais et dépens (§ 77).

Le requérant alléguait une double violation de l'article 6, § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, tenant à la durée déraisonnable de la procédure devant les juridictions administratives (II) et à son caractère inéquitable (III). Avant de statuer sur ces deux griefs, la Cour se prononce, à la demande du gouvernement, sur l'applicabilité de l'article 6 à la procédure incriminée (I).

L'applicabilité de l'article 6, § 1 aux litiges de la compétence de la juridiction administrative
Le gouvernement français soutenait devant la Cour, que la Convention, en son article 6, § 1, n'était pas applicable en l'espèce. Selon le délégué de la Commission, la prétention française se heurtait à la règle de la forclusion dès lors que l'exception préliminaire n'avait pas été soulevée devant la Commission. La Cour, conformément à sa jurisprudence antérieure (25 mars 1985, *Barthold*, A/90, § 41, et, *mutatis mutandis*, 9 oct. 1979, *Airey*, A/32, § 18), accepte, au contraire, de connaître de l'exception française : l'applicabilité d'une clause normative de la Convention revêt par nature le caractère d'« un problème de fond », à examiner indépendamment « de l'attitude antérieure de l'Etat défendeur » (§ 47). La Cour ne fait que confirmer ici le solide principe jurisprudentiel selon lequel elle jouit de la plénitude de juridiction (7 déc. 1976, *Handyside*, A/24, § 41).

La prétention française met en jeu la définition du champ d'application de l'article 6, § 1 (A) et la pertinence de son application aux litiges administratifs (B).

La définition du champ d'application de l'article 6, § 1

La non-exclusion des juridictions administratives du champ d'application de l'article 6, § 1
Bien que le champ d'application du droit à un procès équitable soit limité par l'article 6, § 1 aux « contestations sur les droits et obligations de caractère civil » (et aux accusations en « matière pénale ») (9), il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que la nature administrative d'une juridiction ne suffit pas à l'écartier du champ d'application dudit article. Celui-ci ne se limite pas aux contestations qui peuvent être portées devant les juridictions civiles ou pénales. La lettre même de l'article 6, § 1 - visant tout « tribunal » sans autre précision quant à sa nature - exclut une autre interprétation. Aussi bien la Cour juge-t-elle de manière constante que l'applicabilité de l'article 6, § 1 est conditionnée non par la nature organique de la juridiction mais par la nature matérielle de la contestation. Cette position de principe a été rappelée par la Cour à plusieurs reprises. Dans l'affaire *König* (28 juin 1978, A/27, § 90), la Cour a ainsi indiqué que « pour savoir si une contestation porte sur la détermination d'un droit de caractère civil, seul compte le caractère du droit qui se trouve en cause ». Peu importe alors, comme le rappelle la Cour ici (§ 47), « la qualité, publique ou privée, des parties », le fait que l'autorité publique ait agi comme personne privée ou en tant que détentrice de la puissance publique, la nature de la loi régissant la contestation (loi civile, commerciale, administrative) et, par voie de conséquence, la juridiction compétente (juridiction judiciaire ou administrative, voire juridiction constitutionnelle : 29 mars 1989, *Bock*, A/150 ; 7 juill. 1989, *Union Alimentaria Sander S.A.*, A/157). Dès lors que le droit en cause est de nature civile, au sens où l'entend la Cour, l'article 6, § 1 est applicable et ses prescriptions s'imposent même si la juridiction compétente est de nature administrative. La Cour en a décidé ainsi dès 1971, s'agissant d'une commission régionale des transactions immobilières statuant en application du droit administratif autrichien (*Ringeisen*, 16 juill. 1971, A/13, § 94). Elle affirme, dans sa décision *H.*, sa propre compétence et **l'applicabilité de l'article 6, § 1 à l'égard de la juridiction administrative de droit commun**, plus précisément en l'espèce les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat savent donc désormais que les dispositions de l'article 6, § 1 peuvent leur être opposées.

Cette interprétation de la Cour refusant d'exclure *a priori* les juridictions administratives générales ou spéciales du champ d'application de l'article 6, § 1 est également celle du Conseil d'Etat, bien que ce dernier ne s'estime en rien lié par la « lecture » de la Convention faite par la Cour. Pour juger de l'applicabilité de l'article 6, § 1, le Conseil d'Etat se fonde, en effet, sur la nature de la contestation et non sur celle de la juridiction saisie de celle-ci. Il a ainsi jugé, le 11 décembre 1975 ; dans une affaire *Bertin* que les dispositions de l'article 6, § 1 n'étaient pas applicables dès lors que la contestation portée « devant le tribunal administratif au sujet de la communication de la réglementation administrative édictée par le restaurant du ministère de l'Intérieur à Lyon ne portait pas sur les droits et obligations de caractère civil de l'intéressé » (*Lebon*, p. 374). Il a fait application de la même position dans une affaire *Casanovas* du 25 juillet 1986, estimant que le fait pour une juridiction

administrative d'infliger à un justiciable une amende en cas de recours jugé abusif de sa part n'était pas contraire aux dispositions de l'article 6, § 1 (*Lebon*, Tables, p. 669 ; cette *Revue* 1986.955, chron. D. Ruzié). Il est donc tout aussi clair que, pour le Conseil d'Etat aussi, les juridictions administratives peuvent tomber sous le coup des dispositions de l'article 6, § 1 : mais ce n'est le cas que dans la mesure où elles sont saisies de contestations sur des « droits et obligations de caractère civil » (10).

L'autonomie de la notion de « droits et obligations de caractère civil »
Comme le rappelle la Cour en l'espèce (§ 47). la notion de « droits et obligations de caractère civil » (comme celle de « matière pénale ») est un **concept autonome de la Convention qui ne peut être interprété seulement par référence au droit interne de l'Etat défendeur** (28 juin 1978, *König*. A/27, § 88). Détachées de leur contexte juridique national et dotées d'un sens « européen », les notions autonomes permettent à la Cour de procéder à une définition uniforme des engagements étatiques et, ainsi, de préserver l'égalité de traitement entre les états contractants, sous réserve, toutefois, que les juridictions internes, qui sont chargées, au premier chef, d'appliquer la Convention, procèdent à une lecture similaire de l'article 6, § 1. Cette affirmation de l'autonomie de la notion en cause trouve sa source dans la volonté de la Cour d'assurer l'effectivité du droit à un procès équitable (*Airey*, préc., § 26) et de donner tout son effet utile à l'article 6, § 1 : la Cour ne saurait admettre que « le droit à un procès équitable » varie au gré des qualifications juridiques nationales, car une telle solution, comme la Cour l'affirme avec force dans son arrêt *König* (§ 88), « risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec l'objet et le but de la Convention ». La Cour repousse ainsi l'interprétation étroite selon laquelle cette disposition viserait uniquement les contestations de droit privé au sens classique, c'est-à-dire entre des particuliers ou entre un particulier et l'Etat agissant comme personne privée, soumise au droit privé (*König*, § 90).

Faisant triompher une conception large, la Cour considère, selon une jurisprudence constante (*Ringeisen*, préc., § 94 ; *König*, préc., § 90), dont elle fait application en l'espèce (§ 47), que l'expression « contestations sur les droits et obligations de caractère civil » couvre toute procédure dont l'issue est « déterminante pour des droits et obligations de caractère privé ». L'article 6, § 1 trouve donc à s'appliquer au moins si le droit en cause revêt un caractère privé. Mais la Cour, fidèle à son attitude de principe, se refuse à donner une définition abstraite et générale du droit de caractère « civil », simplement qualifié de droit de « caractère privé ». Malgré ce, les commissaires du gouvernement devant le Conseil d'Etat ont, à plusieurs reprises, essayé de cerner cette notion. Pour M. Labetoulle, les termes « droits et obligations de caractère civil évoquent des notions s'appliquant ou susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des citoyens plutôt qu'ils ne visent ce qui ne vaut que pour une profession ou une institution » (11). Pour M. Latournerie, il s'agit « des droits élémentaires et... les plus irréductibles qu'un individu tire de son appartenance à l'ordre social » (12). Selon ces deux définitions, la notion exclurait donc les droits sectoriels spécifiques à une profession, une institution ou une catégorie sociale déterminée. Cette restriction ne nous paraît pas justifiée : l'expression doit s'entendre, nous semble-t-il, comme visant l'ensemble des droits et obligations attachés au statut civil, présentant, comme le dit la Cour, un caractère privé.

Statuant *in concreto* la Cour privilégie l'analyse du contenu de la notion et estime que c'est « au regard non de la qualification juridique mais du contenu matériel et des effets que lui confère le droit interne de l'Etat en cause qu'un droit doit être considéré ou non comme étant de caractère civil » (*König*, préc., § 89). Cette démarche a d'ores et déjà permis à la Cour de juger qu'un certain nombre de litiges administratifs relevaient de l'article 6, § 1.

L'extension du champ d'application de l'article 6, § 1 aux litiges administratifs

La jurisprudence européenne est désormais bien établie

sur la base des principes rappelés plus haut, la Cour européenne conclut au « caractère civil » d'une contestation entre un individu et une autorité publique lorsqu'est en jeu l'exercice d'un droit privé préexistant. La Cour a ainsi jugé que revêtaient un « caractère civil » le droit à l'approbation d'une transaction immobilière par l'autorité administrative compétente (*Ringeisen*, préc., § 94 ; 22 oct. 1984, *Sramek*, A/84, § 34). le droit de propriété dans une

affaire d'expropriation (23 sept. 1982, *Sporrong et Lönnroth*, A/52, § 79) ou dans une opération de remembrement foncier (23 avr. 1987, *Erkner et Hofauer*, A/117-B, § 62), le droit à l'obtention d'un permis de construire une maison (25 oct. 1989, *Allan Jacobson*, A/163, les droits d'un médecin de continuer de pratiquer et de gérer sa propre clinique alors que ces droits avaient été retirés par décision préfectorale (*König*, préc., § 91-95), des droits « de nature personnelle et patrimoniale » revendiqués à l'encontre du canton de Zürich par des riverains de l'aéroport dénonçant le bruit et la pollution causés (13 juill. 1983, *Zimmermann et Steiner*, A/66, § 22), le droit à l'octroi de l'autorisation administrative d'exploiter une installation de gaz liquifié (23 oct. 1985, *Benthem*, A/97, § 36), le droit au maintien par l'autorité préfectorale d'une licence de transport public (27 oct. 1987, *Pudas*, A/125, § 37) ou d'une licence de débit de boissons (7 juill. 1989, *Tre Traktörer Aktielobag*, A/159, § 41-44). De même, la Cour a considéré l'article 6, § 1 applicable à deux actions en responsabilité civile contre l'Etat portugais devant les tribunaux administratifs, l'une relative à des atteintes au droit de propriété (confiscation de biens immobiliers ; 8 juill. 1987, *Baraona*, A/122, § 42-44) - alors qu'il s'agissait, selon le droit portugais : d'une action en responsabilité extra contractuelle pour actes de « gestion publique » - , l'autre concernant le refus de l'administration d'autoriser le requérant à exercer une certaine activité industrielle (27 avr. 1989, *Neves e Silva*, A/153, § 37). La décision *H.* s'inscrit dans le droit fil de cette jurisprudence abondante et c'est sans surprise que la Cour juge l'article 6, § 1 applicable au droit à réparation du préjudice médical par les personnes publiques hospitalières (§ 47).

Il convient de remarquer que la Cour, dans ces affaires, souligne fréquemment la nature personnelle ou patrimoniale du droit contesté - ainsi du droit d'exercer une activité commerciale ou une profession privée comparable (aff. *König*, *Benthem*, *Pudas*, *Tre Traktörer Aktielobag*), du droit à la disposition de ses biens par un particulier (aff. *Ringeisen*, *Sramek*, *Benthem*, *Baraona*, *Jacobson*), ou du droit à réparation (aff. *Zimmermann et Steiner*, *Baraona*, *Neves e Silva*, *H.*) - , ou encore l'existence de rapports contractuels (aff. *König*, *Benthem*, *Pudas*, *Tre Traktörer Aktielobag*) pour retenir le caractère privé du droit en cause, alors même que les aspects de droit public peuvent être importants (ainsi, dans l'aff. *Jacobson*, la Cour note que la planification relève du droit public et qu'une interdiction de bâtir est un élément nécessaire de l'aménagement urbain, § 72-74 ; V. aussi, *Pudas*, préc.).

On rappellera de surcroît que les principes d'interprétation de l'article 6, § 1 ont permis à la Cour d'étendre l'application de l'article 6 aux sanctions disciplinaires prononcées par les juridictions ordinaires : selon la Cour, si les poursuites disciplinaires ne conduisent pas en général à une contestation sur des droits et obligations de caractère civil, il en va différemment dès lors qu'elles mettent en cause le droit de continuer à pratiquer la profession (pour les médecins : 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, A/43, et 10 févr. 1983, *Albert et Le Compte*, A/58 ; pour les avocats : 30 nov. 1987, *H. c/Belgique*, A/127). De même, la Cour a jugé l'article 6, § 1 applicable à certaines prestations sociales (29 mai 1986, *Feldbrugge*, A/99 : allocation d'assurance-maladie ; 29 mai 1986, *Deumeland*, A/100 : pension complémentaire de veuve au titre de l'assurance-accident) dont le régime révèle, selon le bilan qu'opère la Cour, la prédominance des aspects de droit privé (nature personnelle et patrimoniale du droit contesté, rattachement au contrat de travail, affinités avec une assurance de droit commun) sur les aspects de droit public (caractère de la législation, caractère obligatoire de l'assurance, prise en charge de la protection sociale par la puissance publique).

Les implications de la jurisprudence de la Cour européenne sur notre contentieux administratif paraissent alors loin d'être négligeables.

De nombreux litiges relevant de la compétence de la juridiction administrative semblent susceptibles de tomber sous le coup des dispositions de l'article 6, § 1

On peut ainsi considérer comme constituant des « contestations sur des droits et obligations de caractère civil » « les litiges individuels concernant le droit de propriété, directement par la voie de l'expropriation ou indirectement par le permis de construire, les contrats administratifs, la responsabilité de la puissance publique » (concl. MM. La-betoulle et Latournerie, préc.). Mais il faut admettre qu'entrent dans cette catégorie les litiges relatifs à

l'exercice d'une activité professionnels ou commerciale (par ex., création d'une officine pharmaceutique, implantation d'une grande surface, ouverture des magasins le dimanche, exploitation d'un service de transport), alors même que celle-ci fait participer son titulaire à l'exécution d'une mission de service public, et les litiges relatifs à la rémunération d'une telle activité, même si elle est exercée dans le cadre de la fonction publique (traitements et pensions des agents publics). Il en va de même des litiges relatifs au droit de pratiquer une activité libérale (ce qui exclut toutes les autres hypothèses telles que le prononcé d'un blâme ou d'un avertissement). La liste ne saurait être limitée à des droits essentiellement patrimoniaux : comme l'indiquait M. Latournerie (préc.), « au-delà de ces grands ensembles, il convient d'examiner les données de chaque espèce ». Ce faisant, des pans entiers de la compétence de la juridiction administrative, relevant tant du contentieux de l'annulation que du contentieux de la pleine juridiction, sont ainsi soumis aux conditions de l'article 6, § 1^{er} (13).

Outre les juridictions administratives de droit commun, de nombreuses juridictions administratives spéciales se trouvent aussi concernées. Sans que la liste soit, là encore, exhaustive, on peut citer les juridictions ordinales, les juridictions des pensions, les commissions d'arrondissement des dommages de guerre, les commissions du contentieux de l'indemnisation des rapatriés. Mais, il importe de le souligner, l'article 6, § 1 n'est applicable qu'à certaines des contestations dont peuvent être saisies ces juridictions, celles qui portent sur des droits et obligations de caractère civil, au sens retenu par la Cour.

A l'inverse, certains litiges relevant de la compétence de la juridiction administrative semblent *a priori* exclus du champ d'application de cet article. Tel est certainement le cas du contentieux des obligations militaires des citoyens (14), des actes réglementaires de la puissance publique dont l'objet est étranger aux droits privés des administrés, des prestations d'aide sociale sous réserve des données de chaque affaire, ainsi que du contentieux fiscal et financier et du contentieux électoral (15). Les juridictions administratives compétentes pour statuer sur ces contestations seraient donc en dehors du champ d'application de l'article 6, § 1, dans la mesure où les droits et obligations en cause ne peuvent être considérés comme de « caractère privé » : ainsi des juridictions spéciales statuant en matière de finances publiques (Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière) ou en matière d'aide sociale (par exemple, commission départementale d'aide sociale et commission départementale des handicapés) (16).

Habilité à interpréter la Convention et à veiller à son application par les juridictions soumises à son contrôle, le Conseil d'Etat a jusqu'à présent entendu différemment la notion de « contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ». C'est à l'occasion des contestations relatives aux sanctions disciplinaires prononcées par les ordres professionnels que la divergence d'interprétation entre les deux juridictions s'est manifestée avec le plus d'éclat. Alors que la Cour se prononce en fonction de l'issue de la procédure disciplinaire en l'espèce (*supra*), le Conseil d'Etat considère que, par principe, « les juridictions disciplinaires ne statuent pas en matière pénale et ne tranchent pas de contestations sur des droits et obligations de caractère civil » et que « dès lors, les dispositions précitées de l'article 6 de la Convention européenne ne leur sont pas applicables » (17). Cette jurisprudence a reçu une application constante à l'occasion des pourvois en cassation formés devant le Conseil d'Etat contre les décisions des juridictions professionnelles infligeant des sanctions disciplinaires. La Haute Assemblée a ainsi jugé que les prescriptions de l'article 6, § 1 n'étaient pas applicables s'agissant de procédures concernant les médecins, les pharmaciens, les chirurgiens dentistes, les experts-comptables, les architectes et les géomètres experts (18).

Une opposition aussi radicale entre les deux juridictions (19) ne saurait être approuvée ni maintenue. Ainsi que l'y invitait le commissaire du gouvernement Labetoulle dans ses conclusions dans l'affaire *Debout*, le Conseil d'Etat devrait assouplir sa jurisprudence afin d'« éviter toute solution qui serait radicalement incompatible avec la jurisprudence de la Cour » (*Lebon*, p. 403). Il est temps de gommer une telle contrariété, au moment où la Cour affirme de manière aussi solennelle l'applicabilité de l'article 6, § 1 aux juridictions de droit commun et se reconnaît compétente, plus largement, pour apprécier la conformité de notre contentieux administratif aux prescriptions de la Convention. Cette exigence est d'autant plus forte pour la

juridiction administrative que les justiciables peuvent, depuis octobre 1981, exercer le droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'Homme. Le réalisme juridique impose donc au juge national de se référer à l'interprétation de la Cour, dès lors qu'elle n'est pas contraire à notre tradition juridique : d'une part, parce que le justiciable ne comprendrait pas qu'il puisse, sur les mêmes motifs, avoir tort à Paris et raison à Strasbourg, d'autre part, parce qu'une divergence manifeste entre les deux jurisprudences serait difficilement compatible avec l'Etat de droit. Le récent revirement jurisprudentiel opéré par le Conseil d'Etat dans le sens de la reconnaissance de la supériorité des conventions internationales sur les lois nationales postérieures autorise à un certain optimisme (Cons. d'Et., 20 oct. 1989, *Act. jur.* D.A. 1989, p. 788, note D. Simon, chron. p. 756, Honorat et Baptiste ; cette *Revue* 1989, concl. Frydman, p. 813 et note Genevois, p. 824).

Le délai déraisonnable de la procédure devant les juridictions administratives

Le requérant estimait que la procédure qu'il avait engagée devant les juridictions administratives ne répondait pas, en raison de sa durée, à l'exigence de l'article 6, § 1, qui stipule que « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement **et dans un délai raisonnable** ». Cette disposition a pour but de protéger les justiciables contre les lenteurs excessives de la procédure et vise, particulièrement en matière pénale, à éviter qu'une personne ne demeure trop longtemps dans l'incertitude de son sort. Sensible au « rôle éminent » que joue le droit à un procès équitable « dans une société démocratique » (13 mai 1980, *Artico*, A/37, § 33), la Cour a entendu donner à la notion de « délai raisonnable » tout son sens utile. A cette fin, la Cour définit d'abord la durée de la procédure à prendre en compte. Selon sa jurisprudence, le point de départ du délai à considérer dans une « affaire civile » est en principe la date de saisine de la juridiction interne compétente (6 mai 1981 ; *Buccholz*, A/42, § 47-48) et le point final de ce délai est normalement fixé par la décision qui met fin à l'ensemble de la procédure en cause, y compris les instances de recours (par ex., *König*, préc., § 98). La Cour fait application de sa jurisprudence traditionnelle dans l'espèce. En conséquence, la date de saisine du tribunal administratif de Strasbourg, le 14 juin 1974, établit le point de départ du délai à considérer (§ 48) (20) et la notification au requérant, le 19 janvier 1982, de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat (le 18 nov. 1981) clôt la période à considérer : le délai total de la procédure litigieuse est donc de sept ans et sept mois, soit quatre ans et trois mois devant le tribunal administratif et un peu plus de trois ans devant le Conseil d'Etat. Mais la Cour réserve la possibilité de prendre en considération la durée de la procédure aux fins d'obtention de l'aide judiciaire qu'elle écarte en l'espèce en raison de la longueur de l'instance au fond devant les deux juridictions, jugée suffisante pour apprécier le caractère raisonnable de celle-ci (§ 49).

Pour effectuer cette appréciation, la Cour fait application à l'affaire *H.* - qui, au regard de la Convention européenne, ne soulevait pas de difficultés particulières - de règles désormais classiques (21). La Cour rappelle le principe général selon lequel la notion de délai raisonnable est relative et doit s'apprécier, *in concreto*, « suivant les circonstances de la cause ». Pour ce faire, trois critères, consacrés par la jurisprudence de la Cour, sont pertinents - aucun d'entre eux n'étant en principe décisif à lui seul - pour lui permettre de porter une appréciation globale sur « les circonstances de la cause » : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant, le comportement des autorités compétentes. Le premier critère ne posait pas de problème dans l'affaire *H.* : la question juridique soulevée (reconnaissance de la responsabilité hospitalière subordonnée à l'établissement du lien de causalité entre l'acte de soin incriminé et le dommage subi) était des plus classiques et ne présentait aucune difficulté particulière pouvant justifier un allongement de la durée de l'instance (22). La solution dépendait donc de l'appréciation portée par la Cour sur les deux autres critères.

Le comportement du requérant

Selon la jurisprudence européenne, « dans un litige civil, une « diligence normale » est exigée également des parties » (§ 55). Il ne saurait alors y avoir de délai « déraisonnable » de la procédure, et donc de violation de l'article 6, si la lenteur de la procédure est imputable au requérant ou à son défenseur (inertie, recours dilatoires) : la Cour déboute ainsi le requérant chaque fois que la longueur de la procédure est principalement attribuée à son comportement,

notamment aux recours qu'il a interjetés (6 mai 1981, *Bucholz*, A/42, § 49 ; 8 déc. 1983, *Preto*, A/71, § 31). Une telle solution est normale. Il est logique d'attendre des parties qu'elles manifestent de l'intérêt pour leur affaire. A défaut, elles ne sauraient se plaindre. Il est fréquent ainsi que, devant les juridictions administratives, la longueur de l'instance soit le fait des parties, et parfois du requérant lui-même, qui ne respectent pas les délais fixés par le juge pour la production des observations et l'échange des mémoires (23). Tel était le cas en l'espèce, la procédure devant le tribunal de Strasbourg ayant été ralentie de huit mois par l'inertie du premier avocat de M. H., commis d'office au titre de l'aide judiciaire. Mais, bien qu'elle estime que cette nonchalance ait pu contribuer à ralentir la procédure devant le tribunal administratif, la Cour ne lui impute pas la responsabilité principale de la longueur de l'instance : elle ne lui est due que dans une « mesure limitée » (§ 55). Dès lors, on ne saurait opposer au requérant la règle *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

Ce faisant, la Cour ne se prononce pas, comme la Commission l'y invitait (Rapp. § 79) sur l'argument du requérant selon lequel l'inertie temporaire de l'avocat ne pourrait lui être imputée mais engagerait la responsabilité de l'Etat français pour défaut d'effectivité de l'aide judiciaire. Ceci appelle quelques explications. La Convention européenne, par son article 6, § 3 c (24) garantit le droit à l'assistance judiciaire dans le seul cadre du procès pénal. La Cour a précisé que le simple fait que soit organisé en droit interne un système d'aide judiciaire ne dédouane pas l'Etat national de toute responsabilité au titre de l'article 6, § 3 c : encore faut-il que la défense des droits du justiciable, en cas de désignation d'un avocat d'office, soit effective. Selon la décision *Artico* (préc., § 36) « on ne saurait certes imputer à un Etat la responsabilité de toute défaillance d'un avocat d'office, mais dans (certaines) circonstances », il peut lui incomber de prendre « des mesures positives » destinées à garantir « la jouissance effective du droit ». C'est là une illustration de la construction prétorienne selon laquelle la réalisation des droits qu'énonce la Convention européenne des droits de l'Homme peut faire peser sur les Etats parties des « obligations positives » d'agir (25). Cette solution vaut, *mutatis mutandis*, pour le procès civil auquel la Cour, au nom « du droit effectif d'accès à la justice », a étendu le droit à l'assistance judiciaire (9 oct. 1979, *Airey*, A/32), § 25) : l'obligation pour l'Etat de fournir une aide judiciaire gratuite ne joue pas, certes, pour tout litige civil et est déterminée par « la complexité de la procédure ou de la cause » ; mais, dès lors qu'elle est mise en place, l'aide judiciaire doit répondre à l'exigence d'effectivité.

Quand bien même la longueur de la procédure aurait été le fait de l'avocat commis d'office dans le cadre de l'aide judiciaire, celle-ci aurait-elle été imputable au requérant ? En règle générale le mandant répond du comportement du mandataire. Mais cette règle pourrait éventuellement supporter une exception en cas d'aide judiciaire (26). Dans cette hypothèse en effet, l'avocat n'est pas toujours choisi personnellement par le requérant. Il peut être commis d'office, par le bureau d'aide judiciaire établi près de la juridiction compétente pour représenter les intérêts du justiciable incapable de supporter financièrement les frais engendrés par l'action en justice. En un sens, il remplit une mission de service public contre une rémunération largement symbolique. C'est la raison pour laquelle la Cour estime qu'il revient aux juges de s'assurer que la défense des intérêts du justiciable est effective. La Cour pourrait se montrer d'autant plus exigeante avec le juge administratif qu'en raison du caractère inquisitorial de la procédure il joue un rôle actif dans la phase d'instruction. Dès lors que l'avocat n'assure pas son office avec la diligence nécessaire et que les juges ne remplissent pas leur obligation de surveillance, ces insuffisances, loin d'être imputables au requérant, pourraient être mises à la charge de l'Etat. Pour qu'il en soit ainsi, cependant, il semble nécessaire que le bénéficiaire de l'aide se plaigne au juge durant l'instance du comportement de son avocat (27). En tout état de cause, cette condition n'aurait pas été remplie en l'espèce, le requérant s'étant plaint après le prononcé des décisions et non en temps utile.

Le comportement des autorités nationales compétentes

Selon le principe général dégagé par la Cour, et rappelé dans la décision commentée (§ 55), « seules des lenteurs imputables à l'Etat peuvent amener à conclure à l'inobservation du « délai raisonnable », que ce soit en matière civile ou en matière pénale (*Zimmermann et Steiner*, préc., § 24) : ainsi, le retard provoqué par le Parquet (*Baraona*, préc., § 54 : cinq demandes

de prorogation de délai présentées par le ministère public) ou les personnes publiques parties à l'instance (23 avr. 1987, *Erkner et Hofauer*, A/117, § 69 : autorité agricole de district) peuvent engager la responsabilité internationale de l'Etat au regard de l'article 6. Plus généralement, comme dans l'affaire *H.*, ce sont les juridictions saisies de l'affaire et les autorités de l'Etat qui sont à l'origine du délai « déraisonnable ».

Les juridictions saisies : le tribunal administratif de Strasbourg et le Conseil d'Etat
La longueur de l'instance devant la juridiction saisie ne saurait constituer à soi seule un élément déterminant : la durée de l'instruction nécessaire à la mise en état de l'affaire dépend de nombreux facteurs tels la complexité du dossier, l'importance de l'argumentation des parties, l'exécution de mesures d'instruction. Aussi bien, la Cour apprécie-t-elle le caractère raisonnable du délai de jugement en se référant à de multiples critères.

a) Le délai « déraisonnable » de la procédure peut résulter d'un zèle excessif des autorités judiciaires (28), se livrant à une activité trop intense : l'arrêt *Bock*, pour isolé qu'il soit, en fournit la preuve (29 mars 1989, A/150, § 47 : procédure de divorce ayant duré neuf ans en raison, notamment, de la multiplication des expertises). Le plus souvent, c'est le manque d'activité judiciaire qui est incriminé : il en est ainsi, par exemple, si le juge tarde à prendre les premières mesures d'instruction ou à se procurer des documents nécessaires (*König*, préc., § 104), à fixer la date des audiences (*ibid.*, § 110) ou demeure inactif pendant de longues périodes (*Zimmermann et Steiner*, préc., § 27 ; *Neves et Silva*, préc., § 44-45). La Cour a affirmé à plusieurs reprises qu'en matière civile, le principe de la conduite du procès par les parties, consacré par le droit interne de la plupart des Etats contractants, ne dispensait pas « les juges d'assurer la célérité du procès » (*Guincho*, préc., § 32). Bien que la Cour n'ait pas cru utile, à la différence de la Commission (§ 79), de le signaler au juge administratif français, cette obligation s'impose d'autant mieux à lui que la procédure contentieuse administrative est de type inquisitorial.

Le juge administratif, en effet n'a pas seulement un rôle passif d'intermédiaire entre les parties dans le dialogue contentieux. Il assure lui-même la direction de l'instruction : à ce titre, il ordonne la communication des mémoires et des pièces et détermine discrétionnairement les délais dont les parties disposent pour leur production (29). Ainsi, selon la longueur ou la brièveté des délais qu'il fixe aux parties, il influe sur la durée de l'instruction qu'il peut donc à son gré accélérer ou ralentir. Sans doute la liberté d'action du juge n'est-elle pas totale : il est tenu au respect du caractère contradictoire de la procédure, ce qui implique que les parties puissent prendre connaissance des pièces du dossier et disposent d'un délai suffisant pour pouvoir répliquer à l'argumentation de la partie adverse ; en outre, le comportement dilatoire des parties peut atténuer la célérité de l'instance souhaitée par le juge. Mais la procédure contentieuse administrative lui donne tous les moyens nécessaires pour statuer dans un délai raisonnable :

- lorsque l'une des parties à l'instance n'a pas observé le délai qui lui a été fixé par le juge pour produire ses observations, celui-ci lui adresse une mise en demeure. Si cette mise en demeure reste sans effet, la juridiction saisie peut statuer (30). Le système est plus rigoureux encore devant le Conseil d'Etat : celui-ci peut statuer dès l'expiration du délai sans qu'une mise en demeure soit nécessaire (31). Le silence des parties, en outre, produit des effets radicaux : le requérant est réputé s'être désisté, le défendeur avoir acquiescé aux faits exposés dans la requête ;

- lorsqu'il estime l'affaire en état, le juge peut prendre une ordonnance de clôture de l'instruction et appeler l'affaire au rôle. Comme l'indiquent MM. Denoix de Saint-Marc et Labetoulle « la clôture de l'instruction dépend de la volonté de la juridiction de porter rapidement ou non au rôle d'une séance de jugement une affaire en état d'être jugée. Le juge reste libre de ce moment » (32).

Force est de constater, qu'en l'espèce, malgré la nonchalance déjà relevée de l'avocat du requérant, le juge n'a pas utilisé ses pouvoirs. Ce n'est pas là d'ailleurs un comportement exceptionnel. Le juge administratif répugne généralement à mettre en oeuvre ses pouvoirs

pour contraindre les parties à respecter les délais qu'il leur a fixés afin de pouvoir inscrire l'affaire au rôle. De prime abord, ce comportement apparaît critiquable, l'abstention du juge pouvant passer pour un encouragement des parties à l'inertie. Dans la pratique, toutefois, ces pouvoirs perdent une grande partie de leur intérêt : à quoi bon presser les parties à produire dès lors que l'encombrement du prétoire fait obstacle au jugement de l'affaire avant des mois. Dans ces conditions, le juge est incité à laisser l'instruction suivre son libre cours au gré de la volonté des parties. L'utilisation des pouvoirs de contrainte mis à la disposition du juge suppose une amélioration de la situation et un retour à des délais de jugement moins importants. Ce n'est qu'à cette condition que le juge pourra véritablement assurer « la célérité du procès ».

Cette exigence ne saurait cependant faire peser sur le juge l'obligation de trancher tous les litiges à bref délai. De fait, comme la France l'a justement souligné durant l'instance européenne, tous les contentieux ne peuvent bénéficier d'un traitement prioritaire : tel est le cas notamment du plein contentieux (33). On comprend aisément pourquoi : en règle générale, la situation litigieuse ne peut donner naissance à un préjudice tel qu'il serait impossible de le réparer par une indemnité monétaire ; en outre l'écoulement du temps pendant l'instance pourra lui-même être pris en compte dans l'évaluation du préjudice et donner lieu à l'allocation d'intérêts moratoires. L'exigence de la Cour européenne ne saurait donc priver le juge, dans les hypothèses où le législateur n'a pas lui-même déclaré le jugement urgent, du pouvoir d'apprécier le délai dans lequel le jugement doit être rendu. La jurisprudence européenne lui impose seulement d'établir une adéquation entre le délai de jugement et les circonstances de l'affaire : le juge doit trancher le litige dans un délai raisonnable eu égard à l'urgence et à la complexité de l'affaire.

b) Pour apprécier si cette exigence a été respectée compte tenu des circonstances de l'espèce, la Cour analyse très précisément le déroulement de la procédure devant les deux juridictions dont elle distingue le comportement (34). A l'unanimité, elle conclut au dépassement du délai raisonnable de la part du tribunal administratif de Strasbourg, estimant que « la durée de l'instance litigieuse (plus de quatre ans) a été excessive » (§ 56) (35). Elle écarte le grief, en revanche, s'agissant du Conseil d'Etat, estimant que « dans les circonstances de la cause, la durée de l'instance (plus de trois ans) devant la Haute Assemblée, juridiction administrative suprême, n'apparaît pas excessive en dépit de certaines lenteurs » (§ 57). La différence de traitement du Conseil d'Etat, joliment exprimée, pourrait surprendre, l'instance d'appel devant *a priori* être brève dès lors que le dossier a été « ficelé » en première instance (36). On peut supposer que la Cour a été attentive au fait que la durée en cause était en pratique la durée normale de la procédure devant le Conseil d'Etat : sanctionner cette durée comme déraisonnable dans cette affaire aurait par trop pris l'allure d'une condamnation de principe des méthodes de travail de la juridiction administrative suprême. Mais la Cour justifie cette discrimination par les différences dans le déroulement de l'instruction devant les deux juridictions. Elle souligne ainsi que le tribunal administratif n'a ordonné aucune mesure d'instruction (ce qui aurait pris du temps) et qu'il s'est montré négligent en réclamant des renseignements qu'il possédait depuis plus d'un an. Surtout, elle lui fait grief de n'avoir inscrit l'affaire au rôle que « deux ans et neuf mois après réception de ces informations » (§ 56). Même si ce délai fut mis à profit par le rapporteur et le commissaire du gouvernement pour préparer le rapport et les conclusions, la Cour sanctionne une trop longue interruption dans l'instruction de l'affaire devant le tribunal administratif. A l'inverse, elle relève que devant le Conseil d'Etat l'échange des mémoires entre les parties fut suivi de l'audience neuf mois plus tard, délai nécessaire à l'examen du dossier par le rapporteur et la sous-section d'instruction, à la préparation des conclusions par le commissaire du gouvernement, à la tenue de l'audience, au délibéré et au prononcé de la décision. Même si l'instruction devant la Haute Assemblée s'est étalée sur « une longue période, » celle-ci n'a connu aucune interruption : dès lors, la continuité de l'instruction ne peut laisser présumer une négligence du juge et, partant, un « délai déraisonnable ».

En se fondant ainsi sur le manque d'activité judiciaire pendant une longue période, la Cour européenne des droits de l'Homme applique aux juridictions administratives françaises son critère traditionnel d'appréciation du délai raisonnable. Même si la solution résulte d'une « appréciation globale des circonstances de l'espèce » et des particularités de celle-ci (§ 59), les

juridictions administratives devront désormais se montrer très attentives à la « directive » ainsi formulée.

Les autorités étatiques

La Cour a fréquemment affirmé qu'en ratifiant la Convention européenne l'Etat partie a contracté l'obligation d'agencer son système judiciaire de manière à lui permettre de répondre aux exigences de l'article 6, § 1, notamment quant au « délai raisonnable » (*Guincho*, préc., § 38 ; *Union Alimentaria Sanders S.A.*, préc., § 38). Cette dernière condition est, aux yeux de la Cour, d'une extrême importance pour une bonne administration de la justice car elle conditionne son « efficacité » et sa « crédibilité » (*H.*, § 58). Dès lors, l'Etat, pour se dégager des obligations de l'article 6, ne saurait invoquer « les lacunes éventuelles de sa loi interne » ou encore « la complexité de son organisation judiciaire » (15 juill. 1982, *Eckle*, A/51, § 84 ; *König*, préc., § 100), ni se retrancher derrière de réelles difficultés économiques (gonflement du volume du contentieux du travail en République fédérale d'Allemagne à la suite d'une certaine récession : *Buccholz*, préc., § 51) ou encore politiques. Sur ce dernier point, les affaires *Guincho*, pour le Portugal, et *Union Alimentaria Sanders S.A.*, pour l'Espagne, sont révélatrices du contrôle exigeant qu'exerce la Cour sur le respect du « délai raisonnable » : les graves difficultés que ces deux Etats ont dû surmonter, notamment dans la transformation de leur appareil judiciaire, pendant le rétablissement de la démocratie ne peuvent justifier les lenteurs excessives d'une procédure civile.

On ne saurait donc s'étonner que le gouvernement français ait en vain invoqué devant la Cour l'encombrement du rôle du tribunal administratif de Strasbourg. Certes, selon la jurisprudence de la Cour, un engorgement du rôle d'une juridiction n'engage pas la responsabilité de l'Etat contractant si, d'une part, cet engorgement est passager et si, d'autre part, l'Etat a pris « avec une promptitude adéquate, des mesures propres à redresser pareille situation exceptionnelle » (*Buccholz*, préc., § 51). En l'espèce, la Cour juge que le gouvernement français n'apporte pas la preuve que ces deux conditions sont satisfaites dans l'affaire *H.* (§ 56) (37).

a) En premier lieu, la Cour considère que l'encombrement du rôle du tribunal de Strasbourg, comme celui du tribunal administratif de Lisbonne et de la Cour administrative suprême portugaise (*Neves e Silva*, préc., § 44), du tribunal de première instance d'Evora (*Martins Moreira*, préc., § 53) ou du tribunal de première instance et de la cour d'appel de Barcelone (*Union Alimentaria...*, préc., § 40) est de caractère structurel et ne procède pas d'une simple crise passagère (§ 56).

De fait, affirmer le caractère structurel de la crise de la juridiction administrative relève du truisme. L'encombrement de la juridiction administrative, dont on ne saurait tenir le juge pour responsable, est la principale cause de la lenteur des procédures. Depuis une dizaine d'années, le contentieux administratif a connu une véritable explosion dont le Conseil d'Etat a lui-même analysé les causes : « extension des activités de l'Etat, complexité croissante des réglementations, libéralisme de la jurisprudence administrative quant à la recevabilité des pourvois, faible coût, (...), gratuité de la justice administrative, meilleures informations des justiciables et, enfin, phénomène qui n'est limité dans ses effets ni à la justice administrative, ni à la France, développement d'un esprit de contestation » (38). Le recours de plus en plus fréquent des administrés au juge administratif résulte donc bien d'un « phénomène de société » et non d'un simple phénomène conjoncturel (39).

b) En second lieu, la Cour n'hésite pas à contrôler l'efficacité des moyens pris par l'Etat pour remédier à l'encombrement, passager ou structurel, d'un tribunal et, si ces moyens s'avèrent insuffisants, à conclure à la violation de l'article 6, § 1 (*Guincho*, préc., § 50 ; *Neves e Silva*, préc., § 45) : il incombe en effet à l'Etat, pour se conformer aux exigences du « délai raisonnable », de choisir des « moyens appropriés, adaptés aux objectifs recherchés » (*Martins Moreira*, préc., § 60 ; *Union Alimentaria...*, préc., § 40). En d'autres termes, pèse ici sur les Etats contractants l'obligation d'adopter des « mesures positives », comme la création de postes de magistrats, de greffiers, de secrétaires, etc., afin que les causes puissent être effectivement entendues « dans un délai raisonnable » (40).

Telle fut bien l'attitude des autorités françaises. Les pouvoirs publics ont adopté de nombreuses mesures pour améliorer les conditions de fonctionnement des juridictions administratives et réduire les délais de jugement. Ils ont ainsi accru le nombre des formations de jugement des tribunaux administratifs les plus encombrés, créé de nouveaux tribunaux administratifs (Bastia et Outre-mer) ainsi qu'une dixième sous-section au sein de la Section du contentieux du Conseil d'Etat. Parallèlement, ils ont augmenté le nombre des magistrats en fonction dans les tribunaux administratifs en relevant le nombre de postes offerts au sein de la juridiction administrative aux élèves de l'Ecole nationale d'administration et en maintenant le concours spécial de recrutement de conseillers de tribunaux administratifs. Ils ont aussi modifié les procédures et les méthodes de travail des deux juridictions, mais cette modification a surtout profité au Conseil d'Etat. C'est ainsi que les sous-sections de la Section du contentieux ont été autorisées à juger seules, que le pouvoir conféré aux présidents de sous-section de statuer par ordonnance a été étendu, que l'instruction des affaires a été confiée à des membres de la Section du contentieux spécialement affectés à cette tâche afin d'en décharger les sous-sections (41). Les tribunaux administratifs ont été autorisés à juger sans intervention du commissaire du gouvernement, possibilité ultérieurement supprimée par la loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs. Malgré leur diversité et leur intérêt, ces mesures sont restées d'une efficacité limitée : elles sont parvenues à éviter une aggravation dramatique de la situation mais n'ont pas permis de l'améliorer de manière notable. Aussi les pouvoirs publics ont-ils entrepris de réformer la juridiction administrative en profondeur. Dans un premier temps, il fut proposé d'instituer des conseillers-référendaires au Conseil d'Etat sur le modèle en vigueur à la Cour de cassation puis des chambres adjointes au Conseil d'Etat (42). Mais le législateur, suivant partiellement cela les propositions de la doctrine (43) devait finalement opter pour la création d'un nouvel ordre de juridictions compétentes pour statuer en appel sur les jugements des tribunaux administratifs rendus en matière de plein contentieux. La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif a créé, ainsi, cinq cours administratives d'appel qui ont commencé à juger au début de l'année 1989.

On peut donc trouver la Cour sévère lorsqu'elle note sèchement qu'aucun élément n'est de nature « à montrer que des remèdes ont été adoptés » pour améliorer la situation (§ 56). Cette reconnaissance implicite de la responsabilité des autorités étatiques (gouvernement, législateur) dans la longueur de la procédure (44) trouve peut-être sa source, cependant, dans les longues hésitations du législateur à mettre en oeuvre une réforme d'ensemble et surtout dans le fait que celle-ci intéresse essentiellement le Conseil d'Etat et fort peu les tribunaux administratifs (45).

Le caractère équitable de la procédure devant les juridictions administratives

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement... » : selon le requérant, cette disposition de l'article 6, § 1 de la Convention aurait été violée du fait qu'il s'était vu refuser par les juridictions administratives saisies une expertise médicale nécessaire, à ses yeux, pour établir le lien de causalité entre le traitement médical subi et le préjudice allégué. La Cour, suivant en cela la Commission, n'accueille pas (par cinq voix contre deux) ce grief, considérant que l'obligation d'assurer un procès équitable (A) ne prive pas le juge interne du pouvoir d'apprécier les mesures d'instruction nécessaires (B).

L'obligation d'assurer un procès équitable

Selon une jurisprudence constante de la Cour l'obligation pesant sur le juge d'assurer un procès équitable est à la fois précise, dans ses éléments, et globale, dans son effectivité.

Une obligation précise dans ses éléments

Par une interprétation prétorienne de l'article 6, étendant au procès civil les garanties qui formellement ne sont reconnues, par les paragraphes 2 et 3 du même article, qu'en matière pénale, la Cour donne un contenu très précis à la notion de procès équitable. La Cour rappelle régulièrement que « les exigences de ces derniers (§ 2 et 3) représentent des aspects

particuliers du droit à un procès équitable garanti par le premier (§ 1) » (6 déc. 1988, *Barbera, Messegue et Jabardo*, A/146, § 67 ; 24 nov. 1986, *Unterpertinger*, A/110, § 29). Plus précisément l'article 6, § 3 énonce formellement en faveur des « accusés » les droits de la défense : droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation, droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de la défense, droit de se défendre de manière adéquate, droit de faire entendre des témoins à charge et à décharge, droit aux services gratuits d'un interprète (46). Il s'agit là d'autant de prestations positives, d'ordre économique ou social pour certaines, qui donnent une réalité concrète au droit à un procès équitable : « combiné avec le § 3, le § 1 de l'article 6 oblige en outre les Etats contractants à des mesures positives » (*Barbera, Messegue et Jabardo*, préc, § 78). Ainsi compris, le « procès équitable » inclut donc en matière civile (comme en matière pénale) le principe - mis en exergue par la jurisprudence européenne - dit de « l'égalité des armes » : ce principe, selon la Cour, « découle » de la notion de procès équitable (17 janv. 1970, *Delcourt*, A/11, § 28 ; 6 mai 1985, *Bönisch*, A/92, § 32) (47). Le principe de l'égalité des armes permet à la Commission et à la Cour de garantir l'égalité des parties devant le juge et de protéger l'effectivité du débat contradictoire : comme l'affirme la Cour dans sa décision *Feldbrugge* (préc., § 29), le caractère contradictoire de la procédure est « l'une des principales garanties d'une procédure judiciaire ». C'est donc à juste titre que la Commission rappelle dans son rapport sur l'affaire *H.* qu'« en matière civile, le droit à un procès équitable implique que chaque partie doit avoir des possibilités raisonnables de défendre ses intérêts dans une position qui ne soit pas désavantageuse vis-à-vis de celle de la partie adverse » (§ 86).

Ces exigences sont, très normalement, assurées devant les juridictions administratives. Depuis fort longtemps, bien avant la conclusion de la Convention, le Conseil d'Etat a dégagé les règles permettant d'assurer le respect des obligations découlant de l'article 6. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut rappeler les plus essentielles. Le Conseil d'Etat a, tout d'abord, affirmé le principe général du droit selon lequel l'administré peut saisir le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir sans même que cette possibilité soit prévue par un texte ou alors même que cette possibilité est exclue par une disposition législative ou réglementaire (48). Très largement reconnu, par conséquent, le droit de faire entendre sa cause, dans des conditions équitables, par un tribunal n'est pas limité par le fait d'infliger au justiciable une amende pour recours abusif (49). Il a dégagé les règles de procédure propres à garantir aux justiciables « que le litige a été examiné par les personnalités mêmes qui avaient légalement qualité pour le faire, après une instruction permettant de découvrir tous les aspects d'une vérité souvent difficile à saisir et que la décision finale a été prise dans des formes régulières et pour des motifs de fait et de droit correctement déduits » (50). C'est ainsi que les *juridictions administratives* doivent être régulièrement composées : les membres de la juridiction doivent avoir qualité pour en faire partie ; eux seuls peuvent part prendre au délibéré ; leur indépendance et leur impartialité doivent être garanties et sanctionnées par l'existence de procédés permettant de les récuser. Elément essentiel des droits de la défense, la procédure devant la juridiction doit être contradictoire. Principe général du droit applicable devant toutes les juridictions (51), le caractère contradictoire de la procédure implique que les parties aient été mises à même de connaître et de discuter les éléments sur lesquels le juge se fonde pour prendre sa décision. L'« égalité des armes » doit être, ici, d'autant mieux assurée que les parties - administration, d'une part, administré, d'autre part - sont dans une situation fondamentalement inégalitaire. La décision de justice, enfin, doit comporter les mentions propres à permettre aux parties de vérifier la régularité du fonctionnement de la juridiction et de connaître les motifs qui justifient la solution du juge. Aussi bien, dès lors qu'elle est prévue par un texte, la décision doit-elle faire l'objet de la publicité requise (52). Ainsi le Conseil d'Etat assure-t-il avec rigueur « l'application des règles régissant le fonctionnement des juridictions qui, de façon générale, permettent au justiciable de bénéficier des garanties posées par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme » (53). Toutefois, les deux jurisprudences de la Cour européenne et du Conseil d'Etat ne sont pas parfaitement similaires. En premier lieu, contrairement à la Cour, le Conseil d'Etat n'interprète pas les dispositions de l'article § 1 par référence à celles des §§ 2 et 3. La Haute Assemblée juge ainsi que les dispositions de l'article 6, § 3 ne sont applicables qu'en matière pénale. Il en résulte, par exemple, que les dispositions de la convention selon lesquelles « tout accusé a droit à se défendre lui-même » (art. 6, § 3) n'ont pas abrogé implicitement celles de l'article 41 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 en vertu desquelles la

requête doit être signée par un avocat au Conseil d'Etat (Cons. d'Et., 11 oct. 1989, Melin, req. n° 94434, *Act. jur. D.A.*, 1989, n° 587). En second lieu, si les garanties de l'article 6, § 1 sont assurées devant les juridictions administratives de droit commun, sous réserve de quelques atténuations⁵⁴, il n'en va pas toujours de même devant les juridictions spéciales, notamment les juridictions disciplinaires, dont les règles de procédure dérogent parfois aux principes sus-rappelés. Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat rappelle ainsi, relativement à la publicité des débats, que les textes législatifs ou réglementaires prévoyant devant les juridictions disciplinaires des règles de procédure non conformes aux dispositions de l'art. 6, § 1 ne sont pas frappés de caducité du fait de ce texte (Cons. d'Et., Ass., 11 juill. 1984, *Subrini*, préc.). Mais cette divergence de jurisprudence, fondée sur une restriction du champ d'application de l'article 6, § 1 par le Conseil d'Etat (*supra*), ne porte pas atteinte à l'unité de conception de la notion de procès équitable défendue par les deux juridictions qui s'inscrivent dans la même conception de l'Etat de droit.

Une obligation globale dans son affectivité

Ainsi précisé dans ses éléments constitutifs, le caractère équitable du procès est apprécié par la Cour *in concreto* de manière globale. La Cour rappelle ainsi qu'il lui appartient de « rechercher si la procédure considérée dans son ensemble a revêtu le caractère équitable exigé par l'article 6, § 1 » (§ 61).

La méthode du « point de vue d'ensemble » adoptée par la Cour, proche de celle du faisceau d'indices fréquemment utilisée par le Conseil d'Etat, est susceptible de fonder un constat de violation du procès équitable sur la base de plusieurs faits pris ensemble, alors qu'examiné isolément chacun de ces faits particuliers apparaît insuffisant pour caractériser une telle violation. L'arrêt *Barberà, Messeguè et Jabardo* (préc.) illustre cette démarche : le changement inopiné de la composition du tribunal avant l'ouverture des débats, la brièveté de ceux-ci, la non-production d'éléments importants de preuve à l'audience se conjuguent pour établir que « la procédure en cause, considérée dans son ensemble, n'a pas répondu aux exigences d'un procès équitable » (§ 89). Inversement, un fait isolé ne permet pas à lui seul de juger de l'équité d'une procédure : en effet, une lacune ou un désavantage peuvent être palliés par la suite de la procédure. Une procédure, jugée dans son ensemble, peut donc être « équitable » alors même qu'un de ses éléments est suspect au regard de l'article 6, § 1.

C'est à ce mode d'analyse que la Cour recourt en l'espèce pour estimer qu'« eu égard à l'ensemble (des) circonstances » de l'affaire, le droit du requérant à un procès équitable n'avait pas été méconnu par l'appréciation portée par le juge administratif sur la nécessité d'ordonner une mesure d'instruction.

Le pouvoir du juge administratif d'ordonner les mesures d'instruction nécessaires

1. « Le mode de présentation des moyens de preuve à charge et à décharge » est inclus dans l'examen de « la procédure considérée dans son ensemble », a précisé la Cour dans son arrêt *Barberà, Messeguè et Jabardo* du 6 décembre 1988, précité⁵⁵. Bien que, dans sa décision *H.* (§ 61), la Cour se réfère à son arrêt du 6 décembre 1988, on peut regretter qu'elle n'ait pas été plus explicite s'agissant de la question d'un refus opposé au requérant, par les juridictions administratives, d'un mode de preuve qu'il jugeait essentiel.

Il n'est certes pas question pour la Commission et la Cour, en matière d'administration de la preuve, de se comporter en juge d'appel des juridictions nationales. Dans sa décision *Schenk* du 12 juill. 1988, la Cour a clairement défini sa méthode de contrôle : « il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention » (§ 45) et la Cour précise, dans un considérant de principe, que « si la Convention garantit en son article 6 le droit à un procès équitable elle ne réglemente pas pour autant l'admissibilité des preuves en tant que telle, matière qui dès lors relève au premier chef du droit interne » (A/140, § 46).

Pour importante qu'elle soit, la marge d'appréciation du juge reste cependant bornée par

l'exigence générale de procès équitable qui domine l'ensemble de l'article 6 ; cette disposition, note la Cour dans son arrêt *Engel*, « laisse aux autorités nationales compétentes le soin de juger de la pertinence d'une offre de preuve dans la mesure compatible avec la notion de procès équitable » (8 juin 1976, A/22, § 91). Aussi, les organes de la Convention examinent-ils si les moyens de preuve ont été présentés de manière à garantir un procès équitable et s'assurent que la procédure, dans son ensemble, a été conduite de manière à obtenir ce même résultat. Plus précisément, la participation des parties à l'administration de la preuve ne dispense nullement le juge d'assurer le respect des exigences de l'article 6 en la matière (*Barberà, Messeguè et Jabardo*, préc., § 75) : c'est une « obligation positive » (*supra*) qui pèse sur le juge de veiller au respect de l'égalité au regard de la preuve entre les parties. C'est ce que rappelle la Commission dans son rapport : en de telles matières, la décision des juridictions nationales peut enfreindre « le droit d'une partie à ce que sa cause soit entendue équitablement, notamment lorsque celle-ci apporte un commencement de preuve que le juge rejette d'emblée et refuse de faire vérifier au moyen d'une expertise ou d'un autre moyen de preuve sans en fournir une raison suffisante » (Rapp. H., § 88).

2. Cette obligation s'impose d'autant plus au juge administratif, là encore, que, dirigeant l'instruction, il lui appartient de rechercher et, *a fortiori*, d'établir la vérité. Face aux affirmations le plus souvent contradictoires des parties, le juge doit rechercher quelle argumentation est corroborée ou démentie par les pièces du dossier et recourir au besoin aux moyens d'investigation dont il dispose. Le pouvoir du juge administratif est discrétionnaire : il n'est jamais tenu d'ordonner une mesure d'instruction sollicitée par une partie (56). La Cour européenne ne le prive pas de ce pouvoir d'appréciation même si elle tend à considérer qu'en certaines matières une mesure d'instruction est nécessaire. Il en va ainsi tout particulièrement en matière de responsabilité médicale : la Cour considère en ce sens que « la décision de ne pas prescrire d'expertise pourrait, de prime abord, prêter à critique dans une affaire relative à un traitement médical pratiqué au moyen d'un produit contesté » (§ 70). De fait, dans les affaires de responsabilité médicale et hospitalière, la victime peut très difficilement apporter la preuve de ses allégations : le juge doit faire appel à un homme de l'art pour obtenir les éclaircissements nécessaires. Aussi bien, le juge administratif ordonne-t-il fréquemment des expertises dès lors qu'il est saisi d'affaires de ce type, y compris par la voie du référé. Mais ce n'est jamais pour lui qu'une faculté.

Comme le Conseil d'Etat, la Cour européenne des droits de l'Homme décide qu'il appartient au juge d'apprécier l'utilité de la mesure demandée. Il peut ainsi refuser d'ordonner l'expertise sollicitée lorsqu'elle est frustratoire, si elle lui apparaît inutile ou superflue. Tel est le cas lorsque le requérant n'apporte aucun commencement de preuve à l'appui de ses allégations : le juge peut alors « raisonnablement estimer qu'il ne s'imposait pas de contrôler l'exactitude de celles-ci » (§ 65). Tel est le cas aussi lorsque, compte tenu des « exposés des parties et des pièces fournies par elles », le juge « pouvait s'estimer suffisamment éclairé pour être à même de trancher sur la base de l'instruction et du dossier » (§ 70). C'est seulement si le juge a des doutes sur la question dont il est saisi que l'expertise devient nécessaire.

Il est clair ainsi que le droit du requérant à un procès équitable ne comporte pas le droit d'obtenir la mesure d'instruction qu'il réclame. L'obligation positive pesant sur le juge ne s'étend pas jusque-là. Cette solution est, en droit, tout à fait opportune : il importe de laisser au juge le choix des moyens propres à établir sa conviction en évitant un ralentissement et un alourdissement inutile de la procédure. Sans se prononcer sur l'opportunité de cette solution en l'espèce, on regrettera toutefois qu'elle ait été affirmée dans une affaire de responsabilité hospitalière particulièrement délicate (57).

Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont dotés d'une autorité relative de la chose jugée (art. 53) et ne valent pas titre exécutoire sur le territoire de l'Etat défaillant (art. 50). La Cour statuant *in concreto*, l'Etat est seulement tenu de prendre des mesures individuelles corrigeant la violation dans le cas d'espèce. Dans l'affaire *H.*, la Cour s'étant également prononcée sur la réparation, la France se conformera à ses obligations en versant au requérant l'indemnité de 90 000 F fixée par la Cour. De surcroît, les pouvoirs publics pourraient assurer une diffusion appropriée de l'arrêt *H.* et s'inspirer de la Chancellerie fédérale suisse qui, en exécution de l'arrêt *Bellios* du 29 avr. 1988 relevant la violation par la

Suisse de l'article 6 (A/132, contraventions administratives), a décidé de publier les extraits principaux de cet arrêt dans la revue *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération* (58)...

Il n'en reste pas moins que, bien souvent, une décision de la Cour relevant une violation déborde le seul cas d'espèce et conduit les Etats, qui redoutent l'effet multiplicateur du recours individuel, à adopter des mesures générales destinées à rendre leur législation compatible avec la Convention (59) : ainsi, les Pays-Bas, à la suite de leur condamnation pour violation de l'article 6, § 1 dans l'arrêt *Bentham* du 23 octobre 1985 (préc.), ont-ils adopté une législation modifiant en conséquence la procédure contentieuse administrative (*Comité des ministres*, Rés. DH(88)6). En matière de non-respect du délai raisonnable, rien n'interdit à la France de suivre l'exemple du Portugal : celui-ci, après avoir été condamné dans les affaires *Martins Moreira* et *Neves et Silva*, n'a pas hésité, pour accélérer la durée des procédures civiles, à adopter des mesures législatives et réglementaires afin d'augmenter, tant en juges qu'en personnel administratif, les effectifs des juridictions « épinglées » par la Cour et de réformer les instituts de médecine légale pour qu'ils puissent jouer efficacement leur rôle d'auxiliaires de la justice (*Comité des ministres*, Rés. DH(89)22). Comme le note M.-A. Eissen (60) un constat de dépassement du délai raisonnable ne déplaît pas nécessairement aux juridictions nationales concernées, qui voient ainsi confirmée la justesse de leurs revendications auprès des autorités budgétaires, même s'il leur impose une obligation de diligence.

L'attention des pouvoirs publics est ainsi solennellement attirée sur la situation des tribunaux administratifs, grands oubliés de la réforme du contentieux administratif. L'exigence rappelée par le vice-président du Conseil d'Etat lors de l'inauguration de la cour administrative d'appel de Paris - « Dans tout litige le juge doit être à même de statuer au fond dans des délais raisonnables » - met désormais à la charge de l'Etat une ardente obligation à leur égard (61).

Annexe

Extraits de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, 24 octobre 1989
H. c/ France

En droit

Sur la violation alléguée de l'article 6, § 1

45. Selon le requérant, les juridictions administratives françaises n'ont pas entendu sa cause d'une manière conforme à l'article 6. § 1 de la Convention, aux termes duquel :

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

Sur l'applicabilité de l'article 6, § 1

46. Devant la Commission, le Gouvernement n'a pas soutenu que la procédure incriminée ne concernait pas une « contestation » sur des « droits et obligations de caractère civil », au sens de l'article 6, § 1.

En revanche, il plaide devant la Cour que l'applicabilité de ce texte constitue une question préalable à examiner au besoin d'office. Il souligne que si la demande d'indemnité du requérant avait bien un objet patrimonial, elle visait une personne publique, les hospices civils de Strasbourg, et obéissait aux règles de la responsabilité de pareille personne en droit français. Pour le surplus, il laisse à la Cour le soin d'apprécier si le litige avait trait à des « droits et obligations de caractère civil ».

47. La Cour reconnaît qu'il y a là un problème de fond ; elle doit le trancher sans se préoccuper de l'attitude antérieure de l'Etat défendeur (voir *mutatis mutandis*, l'arrêt *Barthold*)

du 25 mars 1985. série A, n° 90, p. 20. § 41).

De sa jurisprudence constante, il ressort que la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur et que l'article 6, § 1 s'applique indépendamment de la qualité, publique ou privée, des parties comme de la nature de la loi régissant la « contestation » : il suffit que l'issue de la procédure soit « déterminante pour des droits et obligations de caractère privé » (voir, en dernier lieu, l'arrêt *Tre Traktörer Aktieboiag* du 7 juill. 1989, série A, n° 159, p. 13, § 41).

Or, il en va ainsi en l'espèce, de sorte que l'article 6, § 1 entre en jeu.

Sur l'observation de l'article 6, § 1

Durée de la procédure

Période à prendre en considération

48. D'après la Commission et le Gouvernement, la procédure devant les juridictions administratives a débuté le 14 juin 1974, avec la saisine du tribunal administratif de Strasbourg par le requérant, pour s'achever le 19 janvier 1982, avec la notification à celui-ci de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 18 novembre 1981.

Devant la Cour, M. H. a soutenu que la période à considérer avait en réalité commencé dès le 29 mai 1973, date de sa demande au bureau d'aide judiciaire auprès du tribunal administratif de Strasbourg.

49. Vu la longueur totale des instances sur le fond du litige, la Cour ne juge pas nécessaire de rechercher si la procédure préliminaire suivie aux fins de l'octroi de l'aide judiciaire relevait déjà de l'article 6, § 1. Partant, elle limitera son examen à la période du 14 juin 1974 au 19 janvier 1982, soit un peu plus de sept ans et sept mois.

Caractère raisonnable de la durée de la procédure

50. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir notamment l'arrêt *Union Alimentaria Sanders S.A.* du 7 juillet 1989, série A, n° 157, p. 13, § 31).

Complexité de l'affaire

51. Selon le Gouvernement, le dossier soumis au tribunal administratif ne renfermait aucun élément de nature à établir un lien de causalité entre l'acte de soin incriminé par le requérant et le dommage invoqué, bien qu'il s'agit d'un problème de responsabilité hospitalière ; quand au dossier présenté au Conseil d'Etat, il n'en ressortait pas un minimum de présomptions propres à étayer les allégations du requérant.

Ce dernier soutient le contraire sur les deux points.

Le Gouvernement reconnaît toutefois que l'affaire n'était pas complexe.

52. Avec la Commission, la Cour souscrit à cette opinion. Elle note que les juridictions administratives n'ont ordonné aucune mesure d'instruction et que les questions juridiques soulevées n'offraient pas de difficultés particulières.

Comportement du requérant et de son avocat

53. Deux périodes de la procédure devant le tribunal administratif de Strasbourg peuvent paraître anormalement longues ; le Gouvernement les attribue au comportement du

requérant ou de son avocat. Celui-ci n'aurait répondu que le 8 avril 1975 à un mémoire en défense des hospices civils de Strasbourg, produit le 8 août 1974 (§ 20-21 ci-dessus). D'autre part, le délai qui s'écoula entre la demande de renseignement du 8 septembre 1976 et la convocation à l'audience du 25 avril 1978 (§ 23 et 25 ci-dessus) résulterait également de son inaction.

54. Selon le requérant, on ne saurait le rendre responsable de l'inertie temporaire de son conseil. Celui-ci, une fois commis d'office par le bureau d'aide judiciaire pour l'assister devant le tribunal administratif, Me F. aurait été maître de la conduite de l'instance et le requérant n'aurait disposé d'aucun moyen d'accélérer celle-ci ou de changer de défenseur.

55. La Cour rappelle que, dans un litige civil, une « diligence normale » est exigée également des parties (arrêt *Pretto et autres* du 8 décembre 1983, série A, n° 71, pp. 14-15, § 33) et que seules des lenteurs imputables à l'Etat peuvent amener à conclure à l'inobservation du « délai raisonnable » (voir notamment l'arrêt *H. contre Royaume-Uni* du 8 juillet 1987, série A, n° 120-B, p. 59, § 71).

Or en attendant huit mois pour répliquer à un mémoire en défense des hospices civils, l'avocat du requérant a pu contribuer, quoique dans une mesure limitée, à ralentir la procédure devant le tribunal administratif de Strasbourg.

Comportement des organes judiciaires

56. Saisi le 14 juin 1974, le tribunal statua le 9 mai 1978 et notifia son jugement au requérant le 18 septembre 1978 (§ 19, 28 et 30 ci-dessus). L'instance dura donc environ quatre ans.

Pendant cette période, le tribunal sollicita de l'avocat du requérant certaines informations mais n'accomplit aucune mesure d'instruction. Il prolongea en outre la procédure en réclamant le 8 septembre 1976 des renseignements déjà communiqués le 23 juillet 1975. Surtout, l'audience ne se tint que deux ans et neuf mois après réception de ces informations (§ 25 ci-dessus).

Le gouvernement souligne que le rôle du tribunal administratif de Strasbourg se trouvait encombré à l'époque, mais il ne fournit aucun élément de nature à établir le caractère conjoncturel de la situation (voir, entre autres, les arrêts *Guincho* du 10 juillet 1984, série A, n° 81, p. 17, § 40, et *Union Alimentaria Sanders S.A.*, précité, série A, n° 157, p. 15, § 40) et à montrer que des remèdes ont été adoptés.

La Cour conclut que la durée de l'instance litigieuse a été excessive.

57. Quant au Conseil d'Etat, saisi le 10 novembre 1978, il rendit son arrêt le 18 novembre 1981, après un peu plus de trois ans (§ 32 et 40 ci-dessus). Il s'agit assurément d'une longue période. Toutefois, on ne saurait oublier qu'au moment de l'enregistrement de son recours M. H. ne bénéficiait pas encore de l'assistance d'un avocat ; il ne la sollicita que le 26 décembre 1978 et l'obtint le 21 février 1979 (§ 33-34 ci-dessus). Une fois Me G. désigné le 16 mars, un échange de mémoires se déroula du 26 juillet 1979 au 5 décembre 1980, suivi, le 2 novembre 1981, d'une audience au cours de laquelle le commissaire du gouvernement déposa ses conclusions (§ 34, 37 et 39 ci-dessus).

Dans les circonstances de la cause, la durée de l'instance devant la Haute Assemblée, juridiction administrative suprême, n'apparaît pas excessive en dépit de certaines lenteurs.

58. La Cour n'ignore pas les difficultés qui retardent parfois l'examen des litiges dont connaissent les juridictions nationales et qui résultent de divers facteurs. Il n'en demeure pas moins qu'aux termes de l'article 6, § 1 les causes doivent être entendues « dans un délai raisonnable » ; la Convention souligne par là l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité.

59. Se livrant à une appréciation globale des circonstances de l'espèce, la Cour conclut qu'il y a eu dépassement du « délai raisonnable », de la part du tribunal administratif de Strasbourg, donc violation de l'article 6, § 1.

Caractère équitable de la procédure

60. Selon M. H., la non-désignation d'un expert malgré ses demandes expresses et dans le cadre d'une procédure pour laquelle il bénéficiait de l'aide judiciaire a enfreint l'article 6, § 1.

D'après le Gouvernement, on ne saurait inclure dans les exigences du « procès équitable » l'obligation, pour le tribunal saisi, d'ordonner une expertise ou toute autre mesure d'instruction du seul fait qu'une partie l'y a incité ; il reviendrait au juge d'apprécier l'utilité de la mesure sollicitée.

61. Il en va bien ainsi, mais la Cour doit rechercher si la procédure considérée dans son ensemble a revêtu le caractère équitable exigé par l'article 6, § 1 (Voir notamment l'arrêt *Barbare, Messagué et Jabardo* du 6 décembre 1988, série A, n° 146, p. 31. § 68).

Le tribunal administratif

62. Le tribunal administratif de Strasbourg écarta la demande d'expertise au motif que l'action ne pouvait aboutir, aucun lien de causalité ne se trouvant établi entre l'injection intraveineuse subie par M. H. et le dommage invoqué (§ 28 ci-dessus).

63. Le Gouvernement estime indiscutable le bien-fondé de ce raisonnement : « l'utilité d'une expertise destinée à évaluer un préjudice est évidemment inexistante dès lors que ce préjudice n'est pas (...) indemnisable », par exemple en raison de l'absence d'une preuve de son imputabilité au défendeur. Or l'unique document d'origine médicale déposé devant le tribunal administratif - le certificat du Dr Rayel du 9 mai 1974 (§ 18 ci-dessus) - n'étaierait pas les dires de l'intéressé ; il se bornerait à les reproduire.

64. Le requérant souligne que l'expertise réclamée en juin 1974 et avril 1975 avait précisément pour objet de déterminer le lien de causalité entre la faute des hospices civils et les incapacités subies par lui. Selon lui, le tribunal administratif aurait dû pour le moins lui laisser la possibilité de recourir à ses propres frais aux services d'un expert privé, et en tout cas fonder sa décision sur une expertise médicale. Or le certificat du 9 mai 1974 ne constituerait pas une expertise médicale spécialisée à valeur officielle ; délivré à son avocat par le Dr Rayel à titre indicatif et confidentiel, il n'irait pas, au surplus, à l'encontre des intérêts du requérant.

D'autre part, les hospices civils auraient toujours refusé de communiquer à M. H. son dossier complet. Il aurait également dû attendre jusqu'en 1970 pour pouvoir démontrer que la piqûre administrée était de l'amphétamine et non un « puissant fortifiant » comme on le lui avait assuré à l'époque (§ 16 ci-dessus).

65. Le tribunal administratif jugea non établie l'existence d'un lien de causalité entre l'injection incriminée et le dommage invoqué. Il prit en considération les pièces du dossier et notamment le certificat médical du 9 mai 1974. La Cour relève que ce dernier avait été rédigé treize ans après les faits et près de quatre ans après la révélation au requérant de la nature de la piqûre. Comme M. H. n'avait apporté aucun commencement de preuve dans le sens contraire, le tribunal administratif pouvait raisonnablement estimer qu'il ne s'imposait pas de contrôler l'exactitude de sa conclusion au moyen d'une expertise médicale.

Le Conseil d'état

66. Devant le Conseil d'Etat, M. H. précisa l'objet de l'expertise souhaitée en invitant explicitement le juge d'appel à la faire porter entre autres sur l'existence même du lien de causalité. La Haute Assemblée le débouta de son recours : selon elle, il ressortait « de l'instruction et des pièces versées au dossier que l'aggravation alléguée dans l'état du

requérant ne présent[ait] pas un caractère de relation directe de cause à effet avec le traitement (...) subi en 1961 » ; partant, « c'est à bon droit » que le tribunal administratif avait « rejeté la demande (...) tendant (...) à la désignation d'un expert tant pour rechercher les liens entre le traitement et le préjudice allégué, que pour apprécier l'importance de ce dernier » (§ 40 ci-dessus).

67. D'après le requérant, le Conseil d'Etat ne motiva pas sa décision et ne disposait pas des pièces lui permettant de statuer sans expertise : il lui aurait manqué notamment celles du dossier médical complet ouvert par l'hôpital en 1961, dont la lettre d'introduction auprès des hospices civils, le premier interrogatoire du Dr Ebtinger et toutes les observations effectuées entre le 11 août et le 15 septembre 1961 ; celles relatives à l'interrogatoire du 27 mai 1961 auraient en outre été antidatées (§ 8-9 ci-dessus).

Le requérant signale aussi que le certificat et le rapport médicaux produits par lui devant le Conseil d'Etat lui étaient favorables (§ 35-36 ci-dessus).

Il ajoute que son avocat devant le Conseil d'Etat avait conclu à une faute lourde imputable au médecin : le « choc amphétaminique » avait été administré au mépris du traitement prescrit (narco-analyse), sans son consentement ni examen préalable de son système cardio-vasculaire, et il s'agissait d'un traitement dangereux abandonné par le corps médical en raison des grands risques, tant physiques que psychiques, qu'il présentait.

Quoi qu'il en soit, eu égard à sa propre jurisprudence le Conseil d'Etat aurait dû, selon le requérant, vérifier l'existence du manquement allégué et mis en évidence par le rapport du Dr Roujansky, parce que le lien de causalité se présumerait en cas de faute lourde.

M. H. conteste enfin certaines affirmations figurant dans les conclusions du commissaire du gouvernement, et notamment que son état de santé se soit aggravé en 1969 : sorti de l'hôpital le 15 septembre 1961, il avait été contraint d'arrêter de travailler le 24 novembre 1961, radié de la liste des instituteurs remplaçants le 28 janvier 1963, classé dans la première catégorie d'assurés invalides (66 % d'invalidité) du 25 mai 1964 au 15 septembre 1965 et dans la deuxième (100 % d'invalidité) de 1965 à 1969 et de 1972 à ce jour (§ 14-15 ci-dessus). Avant son hospitalisation, il aurait travaillé sans interruption.

68. Pour le Gouvernement, le Conseil d'Etat n'aurait dû ordonner une expertise que si la probabilité d'un lien de causalité se dégageait d'indices suffisamment sérieux ; or il n'en allait pas ainsi car le dossier ne faisait pas apparaître un minimum de présomptions de nature à étayer les allégations du requérant. Une « présomption de responsabilité et d'imputabilité à la charge de l'administration hospitalière » ne pourrait d'ailleurs exister, d'après la jurisprudence française, que dans le cas « où le traitement subi est (...) extrêmement bénin, où l'affection pour laquelle [le malade] vient se faire soigner est (...) extrêmement bénigne et où (...) il sort de son passage dans l'appareil hospitalier frappé par une maladie (...) extraordinairement grave ».

69. Selon la Commission, le refus de nommer un expert fut précédé d'un examen assez circonstancié de la question de savoir s'il y avait ou non présomption de causalité, ainsi que le révèlent les conclusions du commissaire du gouvernement sur lesquelles se fonda le Conseil d'Etat ; on ne saurait reprocher à celui-ci de n'avoir pas ordonné une telle mesure d'instruction ni motivé son refus d'accueillir la demande du requérant.

70. La décision de ne pas prescrire d'expertise pourrait, de prime abord, prêter à critique dans une affaire relative à un traitement médical pratiqué au moyen d'un produit contesté. La Cour relève pourtant que le Conseil d'Etat se trouvait en possession des exposés des parties et des pièces fournies par elles au sujet, notamment, du séjour du requérant aux hospices civils de Strasbourg et des effets de la piqûre qui lui avait été administrée.

Au moment de la saisine du tribunal administratif de Strasbourg treize ans avaient passé depuis l'hospitalisation de l'intéressé, sans que celui-ci ait valablement expliqué en cours de procédure pourquoi, une fois informé par le professeur Kammerer, le 4 novembre 1970, de

l'emploi d'amphétamine dans son cas, il avait attendu jusqu'au 29 mai 1973 pour solliciter l'octroi de l'aide judiciaire.

Eu égard à l'ensemble de ces circonstances, le Conseil d'Etat pouvait s'estimer suffisamment éclairé pour être à même de trancher sur la base de l'instruction et du dossier. Le fait de ne pas avoir ordonné une expertise n'a pas dans ces conditions porté atteinte au droit du requérant à un procès équitable [...].

Par ces motifs, la Cour

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6, § 1 en ce que le tribunal administratif de Strasbourg n'a pas entendu la cause du requérant dans un « délai raisonnable » ;

2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu d'autre violation de cet article, notamment quant au caractère équitable de la procédure ;

3. *Dit*, à l'unanimité, que l'Etat français doit verser au requérant 50 000 (cinquante mille) FF pour dommage et 40 000 (quarante mille) FF pour frais et dépens ;

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

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au palais des droits de l'Homme à Strasbourg, le 24 octobre 1989.

Mots clés :

DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Procès équitable * Délai raisonnable * Procédure administrative

(1) Il en va de même des autres affaires françaises qui se sont conclues devant la Commission (art. 6, § 1, *Farragut c/ France*, rapp. 3 juill. 1985 : règlement amiable après que la France ait reconnu le délai déraisonnable d'une procédure de faillite, *D. et R.*, vol. 42, p. 77 ; *Jaxel c/ France*, rapp. 13 mars 1989 : durée de 6 ans de la procédure devant les tribunaux administratifs, suite à l'interdiction faite au requérant d'exercer la profession d'agent immobilier et règlement amiable) ou le Comité des ministres (Rés. DH(88)12 du 29 sept. 1988, aff. *Dobbertin* : constat, par la Commission, de la violation de l'art. 5, § 3 pour détention d'une durée excessive mais « non-décision » du Conseil des ministres qui ne parvint pas à réunir la majorité des 2/3 requise par l'art. 32, § 1 de la Convention, *Commission*, DH(88)9, 197^e session).

(2) V. F. Sudre, « La première affaire française devant la Cour européenne des droits de l'Homme : l'arrêt *Bozano* du 18 déc. 1986 », *Rev. gén. dr. internat. publ.*, 1987, p. 533 à 585 et H. Labayle. « Le contrôle contentieux des « expulsions dirigées » ou les prolongements de la jurisprudence *Bozano* au Palais-Royal », cette *Revue*, 1989.3 à 16.

(3) V. chron. P. Rolland et P. Tavernier, *Journ. dr. internat.*, 1989. p. 831, et chron. G. Cohen-Jonathan. *RTD europ.* 1989. p. 156.

(4) Chron. préc., p. 167 et 829.

(5) Sur le système de la C.E.D.H., V. G. Cohen-Jonathan. *La Convention européenne des droits de l'Homme*, Economica, 1989, et F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'Homme*, P.U.F., Droit fondamental, 1989. V. par ailleurs J.-F. Flauss, « Le juge administratif français et la Cour européenne des droits de l'Homme », *Act. jur. D. A.* 1983. p. 387.

(6) Réserve faite de la détermination du point de départ du délai de 6 mois prévu par l'art. 26 de la Convention (F. Sudre, op. cit. n° 209 ; req. 9587/81 X *c/ France*, DR. 13 déc. 1982, *O. et R.* 29, p. 228).

(7) F. Sudra. *op. cit.*, n° 231 à 233.

(8) Il en va ainsi pour dix des douze arrêts ayant, en 1988, conclu à une violation.

(9) V. M.-A. Eissen, *Jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention*, Conseil de l'Europe, 1985.

(10) il en va de même s'agissant des actions en « matière pénale », hypothèse visée aussi par l'art. 6, § 1, dès lors que les juridictions administratives peuvent statuer en matière pénale pour les contraventions de grande voirie : en ce sens *Oztürk*, 21 févr. 1984, A/73, et *Lutz*, 25 août 1987, A/123.

(11) Concl. sur Cons. d'Et., Sect., 27 oct. 1978, *Debout. Lebon*, p. 395.

(12) Concl. sur Cons. d'Et., Sect., 22 nov. 1985, *Benamour*, J.C.P. 1986.II.20664.

(13) Le fait que le recours pour excès de pouvoir ait un caractère objectif, ne tendant pas à protéger des droits subjectifs mais à faire constater la violation d'une règle de droit, est sans influence sur l'applicabilité de l'article 6, § 1 dès lors que le recours vise l'annulation d'une décision administrative ayant préjudicié aux droits privés du requérant. Dans l'affaire *Jaxel* (*supra* note 1), la Commission a ainsi admis l'applicabilité de l'article 6, § 1 à un recours en annulation formé contre une décision préfectorale interdisant l'exercice de la profession d'agent d'affaires.

(14) Dans le même sens, concl. J.-F. Théry sur Cons. d'Et., Sect., 27 juill. 1979, *Dollet*, *Act. jur* D.A. 1980, p. 58.

(15) Le Conseil constitutionnel juge également que l'art. 6, § 1 ne s'applique pas au contentieux de l'élection des députés et des sénateurs. Cons. constit. décis. n° 88-1113 du 8 nov. 1988, *Ass. nat. Seine-Saint-Denis, 6^e circonscription*, *JO* 9 nov. 1988, p. 14068.

(16) En ce sens Cons. d'Et., Sect., 22 nov. 1985, *Benamour*, préc. et jurisprudence constante *Cons. d'Et.*, 24 janv. 1986, *Bourebet*, *Rev. dr. publ.* 1986, p. 1186, obs. R. Drago ; *Cons. d'Et.* 10 janv. 1988, *Bouhadous*, inédits.

(17) *Cons. d'Et.*, *Debout*, préc., D. 1979.96. note Delvolvé, J.C.P. 1979.II.19259, note Schultz ; *Rev. tr. dr. sanit. et soc.* 1979. p. 59 et 1980, p. 55, note Dubouis ; *Cons. d'Et.* Ass. 11 juill. 1984, *Subrini, Lebon*, p. 259 ; D. 1985.150, concl. Genevois ; *Act. jur.* D.A. 1984, p. 539. *chron.* Hubac et Schoettl ; *Rev. adm.* 1985, p. 482, note Pacteau ; *Rev. tr. dr. sanit. et soc.* 1985, p. 25, note Dubouis.

(18) Respectivement : *Debout et Subrini*, préc. ; *Cons. d'Et.* 14 janv. 1981, *Putot, Lebon*, p. 17 ; *Cons. d'Et.* 28 janv. 1987, *Cabirol* ; *Cons. d'Et.* 3 mars 1986, *Benitah* ; *Cons. d'Et.* 28 janv. 1981, *Wetzel, Droit adm.* 1981, n° 55 ; *Cons. d'Et.* 3 avr. 1981, *Bourgeade, Lebon*, p. 181 ; *Cons. d'Et.* 7 déc. 1984, *Tatacede*.

(19) La Cour de cassation n'a pas hésité à suivre la jurisprudence européenne et à faire application du principe de la publicité des débats, posé par l'art. 6, aux procédures disciplinaires dirigées contre les avocats : *Civ.* 1^{er} 10 janv. 1984, *Rennemann, Bull. civ.* I, n° 8, p. 6, et J.C.P. 1984.II.20210, concl. Gulphe.

(20) Nos obs., *supra*, sur la compétence *ratione temporis* de la Commission.

(21) V. M.-A. Eissen, « La durée des procédures « civiles » ressortant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Gaz. Pal.* 23-25 oct. 1988, p. 5 à 8.

(22) Le gouvernement français reconnaissait d'ailleurs que l'affaire n'était pas complexe.

(23) En revanche, la diligence du requérant a généralement pour effet une accélération du jugement, l'intérêt que les parties portent à l'affaire étant récompensé par une inscription prioritaire au rôle (V. par ex., G. Maleville : *Conseiller d'Etat, témoignage*, Litec, 1979, p. 139).

(24) « Tout accusé a droit notamment à : (...) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ».

(25) G. Cohen-Jonathan, *op. cit.*, p. 413 et 441 ; F. Sudre, *op. cit.*, n° 134. Par exemple, le droit à la liberté de réunion (art. 11) met à la charge de l'Etat une obligation positive d'assurer le déroulement pacifique d'une manifestation licite (Plattform « *Arzte für das Leben* », 21 juin 1988, A/139, § 32).

(26) Le régime de l'aide judiciaire est fixé par la loi du 3 janv. 1972, précisée par le décret n° 72/809 du 1^{er} sept. 1972. Ces textes ont été plusieurs fois modifiés, notamment, en dernier lieu, par la loi du 31 déc. 1982 et le décret du 28 févr. 1983.

(27) Req. 9022/80 *W. C/ Suisse*, Commiss. DR 13 juill. 1983, D. et R. 33, p. 21, § 6.

(28) La Cour utilise cette expression générique sans que cela préjuge de l'appartenance à un ordre de juridiction donné : bien qu'explicable par la conception extensive de la notion de droits « de caractère civil », il est néanmoins fâcheux que la Cour, comme dans l'arrêt *H.*, fasse mention « des organes judiciaires » à propos des juridictions administratives.

(29) V. J. Lapanne-Joinville : « La direction de la procédure devant les tribunaux administratifs », *Act. jur.* D.A. 1965, p. 324 ; R. Denoix de Saint-Marc et D. Labetoulle : « Les pouvoirs d'instruction du juge administratif », E.D.C.E. 1970, p. 69.

(30) Art. R. 150. c. trib. adm. et cours adm. d'appel.

(31) Art. 53-3 et 53-4 du décr. du 30 juill. 1963 résultant du décr. n° 81/29 du 16 janv. 1981.

(32) Article précité, p. 73.

(33) En réponse à l'argumentation du requérant, le gouvernement avait invoqué le phénomène devant la Commission (Rapp. § 55) et dans son mémoire écrit devant la Cour, avant de nuancer fortement son affirmation à l'audience (compte rendu, p. 37). La réalité du phénomène, normal dès lors que toutes les affaires ne présentent pas le même degré d'urgence, est pourtant bien établie (O. Dugrip : *Les procédures d'urgence devant les juridictions administratives*, Th. Paris II, 1986, t. 1, p. 119).

(34) Elle se sépare de la Commission qui, à l'unanimité également, considérait que la durée de l'ensemble de la procédure administrative était déraisonnable (Rapp. § 82).

(35) Notons, à titre comparatif, que la Cour n'a pas aperçu de violation dans les affaires (préc.) *Buccholz et Pretto* (4 ans et 9 mois ; 3 ans et 6 mois) mais en a relevé une dans les affaires (préc.) *König* (plus de 10 ans), *Zimmermann et Steiner* (3 ans et 6 mois), *Deumeland* (plus de 10 ans), *Baraona* (près de six ans et procédure encore pendante), *Martins Moreira* (8 ans et 3 mois et procédure pendante), *Neves et Silva* (6 ans et 7 mois) ou encore *Union Alimentaria Sanders* (5 ans et 2 mois).

(36) Devant le juge d'appel, les parties ne peuvent ni présenter de demande nouvelle, c'est-à-dire augmenter leurs prétentions telles qu'elles ont été formulées en première instance, ni soulever de moyens nouveaux, sauf s'ils se rattachent à la même cause juridique que ceux déjà soumis aux premiers juges.

(37) On notera que la Cour procède au renversement de la charge de la preuve,

conformément à sa jurisprudence (Eckle ; préc., § 80) et è celle de la Commission (Rapp. 7 déc. 1983 *Neubeck c/ R.F.A.*, D. et R. 41. p. 51) : si, *prima facie*, la durée globale d'une procédure excède ce qui est normalement raisonnable, il incombe à l'Etat défendeur de justifier les retards.

(38) E. D. C. E. 1979-1980, n° 31, p. 223.

(39) E. D. C. E. 1981-1982, n° 33, p. 121.

(40) La Cour interprète de manière similaire l'art. 5, § 4 de la Convention qui prévoit que l'examen d'une demande de mise en liberté doit être faite « dans un bref délai » : il appartient aux Etats d'organiser en conséquence leurs juridictions (*Bezicheri*, 25 oct. 1989, A/164 § 18-26)

(41) Bien qu'elle ait été décidée par le décret du 29 août 1984 cette mesure n'a pas été, à notre connaissance, mise encore en application.

(42) Ces chambres adjointes devaient connaître des appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs dans les litiges individuels relatifs aux impôts taxes et redevances, à la situation des agents des collectivités et établissement publics, aux marchés et aux dommages en matière de travaux publics. V. J. O., Doc., Ass. nat., 1° session ordinaire, 1985-1986, n° 3060.

(43) J.-M. Auby et R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, L. G. D. J., 1984, T. 1, p. 360

(44) Précisions, toutefois, que la Cour n'a pas à imputer la violation de l'art. 6, § 1 à telle ou/et telle autorité nationale : seule est en jeu la responsabilité internationale de l'Etat partie à la Convention.

(45) Peut-être aussi la France n'a t-elle pas suffisamment insisté devant le Commission et la Cour sur l'importance et la diversité des mesures prises pour remédier à la crise de la juridiction administrative.

(46) L'art. 6 § 2 garantit la présomption d'innocence

(47) Dans l'affaire *Bönisch*, où un tribunal avait désigné comme expert une personne ayant rédigé un rapport qui déclencha des poursuites pénales contre le requérant, la Cour conclut à la violation du principe de l'égalité des armes, qui « exigeait un équilibre entre cette audition (de l'expert) et celle des personnes qui, à un titre quelconque, étaient ou pouvaient être entendues à la demande de la défense ».

(48) Cons. d'Et. Ass., 17 févr. 1950, *Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte, Lebon*, p. 110, MM. Long, Weil. Braibant, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 8° éd., p. 336.

(49) Cons. d'Et. 25 juill. 1986, *Casanovas*, préc.

(50) R. Odent, *Contentieux administratif*, Les cours de droit, 1976-1981, fasc. III, p. 911.

(51) Cons. d'Et., Sect., 5 mai 1944, *Dame veuve Trompier Gravier, Lebon*, p. 133, MM. Long, Weil, Braibant, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8° éd., p. 281 ; Cons. d'Et., Sect., 12 mai 1961, *Société La Huta, Lebon*, p. 313.,

(52) Cons. d'Et., Sect., 16 oct. 1959, *Guille, Lebon*, p. 517.

(53) M^{me} Laroque, rapport présenté lors de la visite, les 14-15 juin 1988, d'une délégation de la Cour européenne des droits de l'Homme au Conseil d'Etat, dont nous remercions le Centre de documentation de nous avoir obligeamment communiqué le texte.

(54) Ainsi l'obligation de communiquer aux parties toutes les pièces de la procédure est

atténuée lorsqu'un texte impose au juge administratif un délai bref pour statuer, par exemple en matière électorale (V., R. Odent, préc., p. 923, note 1).

(55) Procédure pénale en Espagne contre des personnes accusées d'un attentat terroriste. V., P. Rolland, *Journ. dr. Internat.* 1989. p. 847.

(56) V., R. Denoix de Saint-Marc et D. Labetoulle, préc., p. 79.

(57) On relèvera d'ailleurs que deux membres de la Cour ont émis sur ce point une opinion dissidente.

(58) Comité des ministres, Rés. DH(89)24 du 19 sept. 1989 ; J.A.A.C 1988.IV., n° 65, 84, 85, 86.

(59) F. Sudre, *op. cit.*, n° 239 à 243.

(60) Art. préc. in *Gaz. Pal.*, p. 7.

(61) Cette *Revue* 1989.77.