[AZA 0/2]
5A.8/2000

IIe COUR CIVILE
****

6 novembre 2000

Composition de la Cour: M. Reeb, Président, M. Hungerbühler,
Mme Yersin, M. Merkli, Juges, et M. Gardaz, Juge suppléant.
Greffière: Mme Jordan.

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par
Dame X._____, représentée par Me Christophe Maillard, avocat à Lausanne,

contre
la décision rendue le 2 février 2000 par le Département fédéral des finances, à Berne;

(responsabilité de la Confédération)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Dame X._____, ressortissante française née en 1963, a travaillé en Suisse comme serveuse du 1er février au 19 septembre 1990, date à laquelle elle a été victime d'un accident de la circulation ayant entraîné diverses fractures à sa jambe et son pied droits. Elle a perçu des prestations de l'assurance-accident.

B.- a) Le 20 janvier 1993, dame X._____ a requis de l'assurance-invalidité la prise en charge d'un reclassement professionnel. Après de nombreuses investigations et moult échanges de correspondances, la Caisse suisse de compensation a rejeté cette demande le 25 avril 1994.

Le même jour, cette autorité a transmis à dame X._____, pour détermination, un projet de décision tendant à l'allocation d'une rente ordinaire simple d'invalidité du 1er janvier 1992 au 30 avril 1993. Le 24 avril 1995, l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (ci-après: l'Office AI) a statué en ce sens.

b) Contre la décision du 25 avril 1994, dame X._____ a recouru devant la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité pour les personnes résidant à l'étranger (ci-après: la Commission).
Le 31 mai 1995, cette autorité a admis le recours et renvoyé la cause à l'Office AI pour complément d'instruction, afin de déterminer, d'une part, si des mesures d'ordre professionnel étaient nécessaires et, d'autre part, le moment à partir duquel ces mesures pouvaient le cas échéant intervenir, sous réserve que l'intéressée remplît encore les conditions d'assurance à cette date.
c) Après avoir soumis le dossier à son médecin-conseil, l'Office AI a derechef rejeté la demande de reclassement, le 15 novembre 1995.

d) Saisie d'un nouveau recours, la Commission a annulé cette décision le 12 novembre 1997 et renvoyé la cause une seconde fois à l'Office AI pour complément d'instruction, le contexte médical de l'assurée n'ayant pas été suffisamment clarifié.

C.- Le 17 février 1998, dame X._____ a réclamé à la Confédération suisse une indemnité de 50'000 fr.,

plus intérêts, à titre de réparation du tort moral. Elle a invoqué un retard injustifié de l'Office AI et de la Commission à statuer sur sa demande de reclassement.

Le Département fédéral des finances (ci-après: le Département) a rejeté la demande le 2 février 2000 et mis un émolument judiciaire de 500 fr. à la charge de dame X._____.

D.- Dame X._____ exerce un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Principalement, elle conclut à ce que la Confédération suisse soit condamnée à lui verser 50'000 fr., avec intérêts à 5% l'an dès le 17 février 1998.
Subsidiairement, elle demande à être libérée du paiement des frais de procédure devant le Département.

Le Département et l'Office AI proposent le rejet du recours. La Commission renonce à répondre.

E.- Le 18 octobre 2000, le Tribunal fédéral des assurances a admis le recours de droit administratif interjeté par dame X._____ contre la décision du 8 octobre 1999 de la Commission, laquelle avait rejeté le nouveau recours de la prénommée contre la décision du 2 décembre 1998 rendue par l'Office AI ensuite du renvoi du 12 novembre 1997. Il a, en particulier, annulé ces prononcés et renvoyé la cause à l'Office AI aux fins de déterminer la mesure de reclassement à laquelle la recourante a droit (I 665/99).

Considérant en droit :

1.- a) Selon les art. 10 al. 1 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération (LRCF; RS 170. 32) et 2 al. 1 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 relative à cette loi (RS 170. 321), le Département fédéral des finances est compétent pour connaître des réclamations dirigées contre la Confédération. Sa décision est susceptible d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 98 let. b OJ), dès lors qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ n'est réalisée en l'espèce. Le recours, interjeté en temps utile (art. 106 al. 1 OJ), est ainsi recevable du chef des art. 97 ss OJ. La recourante a, en outre, manifestement la qualité pour recourir selon l'art. 103 let. a OJ.
b) Le Département soutient que la recourante n'a pas établi en quoi la décision rendue serait juridiquement irrégulière.

Ce grief est mal fondé. Il ressort en effet clairement de l'acte de recours sur quels points et pour quelles raisons la recourante critique la décision attaquée, ce qui suffit au regard de l'art. 108 al. 2 OJ (ATF 123 V 335 consid. 1a p. 336; 118 Ib 134 consid. 2 p. 135-136).

2.- Se référant aux art. 4 aCst. , 29 al. 1 Cst. , 6 par. 1 CEDH, 59 et 69 LAI ainsi que 85 al. 2 let. a LAVS, la recourante reproche à l'Office AI et à la Commission d'avoir violé le principe de la célérité.
a) L'art. 29 al. 1 Cst. - qui a succédé à l'art. 4 al. 1 aCst. depuis le 1er janvier 2000 - dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. A l'instar de l'art. 6 par. 1 CEDH - qui n'offre, à cet égard, pas une protection plus étendue (RCC 1978 p. 325, consid. 2) -, cette disposition consacre le principe de la célérité, autrement dit prohibe le retard injustifié à statuer.
L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 119 Ib 311 consid. 5 p. 323; 117 Ia 193 consid. 1b in fine et c p. 197; 107 Ib 160 consid. 3b p. 165; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Berne 1999, p. 505 s.; Georg Müller, Commentaire de la Constitution fédérale, n. 93 ad art. 4 aCst. ; Haefliger/Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Berne 1999, p. 200 ss).

En l'espèce, la loi sur l'assurance-invalidité ne fixe pas le délai dans lequel l'autorité doit rendre sa décision.
En pareil cas, le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères sont

notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (ATF 124 I 139 consid. 2c p. 142; 119 Ib 311 consid. 5b p. 325 et les références indiquées). A cet égard, il appartient au justiciable d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 107 Ib 155 consid. 2b et c p. 158 s.). Cette obligation s'apprécie toutefois avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative (Haefliger/Schürmann, op. cit. , p. 203-204; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, n. 1243). On ne saurait par ailleurs reprocher à une autorité quelques temps morts; ceux-ci sont inévitables dans une procédure (cf. ATF 124 et 119 précités). Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent cependant justifier la lenteur excessive d'une
procédure (ATF 122 IV 103 consid. I/4 p. 111; 107 Ib 160 consid. 3c p. 165); il appartient en effet à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (ATF 119 III 1 consid. 3 p. 3; Jörg Paul Müller, op. cit. , p. 506 s.; Haefliger/ Schürmann, op. cit. , p. 204 s.; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit. , nos 1244 ss).

Dans le cadre de cette appréciation d'ensemble, il faut également tenir compte du fait qu'en matière d'assurances sociales le législateur accorde une importance particulière à une liquidation rapide des procès (ATF 103 V 190 consid. 4 p. 196; arrêt du TFA du 27 juin 2000 destiné à la publication dans la cause I 686/99b, consid. 4a). Ainsi, l'art. 59 al. 1 LAI prévoit que les offices AI doivent disposer de services capables de garantir une exécution rapide et compétente de leurs tâches. L'art. 85 al. 2 let. a LAVS, applicable par analogie en vertu du renvoi de l'art. 69 LAI, prescrit par ailleurs que la procédure de recours doit être simple et rapide.

b) En l'espèce, il s'est écoulé environ quinze mois entre le moment où la recourante a requis la prise en charge de son reclassement professionnel, le 20 janvier 1993, et la décision de la Caisse suisse de compensation, le 25 avril 1994. Pendant ce laps de temps, cette autorité a procédé à une trentaine d'interventions, qui se sont échelonnées à un rythme soutenu d'une à plusieurs mesures par mois (envoi de questionnaires, production de pièces, consultation du dossier de l'assurance accident, soumission du cas au médecin-conseil, examen de divers problèmes: capacité résiduelle, comparaison des revenus, éventuel droit à une rente). La cause revêtait en outre une certaine complexité en raison de la nationalité et du domicile de l'intéressée ainsi que de l'application d'une convention internationale de sécurité sociale.
En dépit de l'exigence légale de célérité (art. 59 al. 1 LAI) et de l'enjeu de la cause pour la recourante (cf. Jörg Paul Müller, op. cit. , p. 507-508 et la note 81; Haefliger/ Schürmann, op. cit. , p. 205 et les références citées), la durée de la procédure de première instance ne saurait toutefois être qualifiée de déraisonnable. L'exigence de célérité ne peut l'emporter sur la nécessité d'une instruction complète (ATF 119 Ib 311 consid. 5b p. 325). Tout au plus, pourrait-on reprocher à la Caisse de compensation d'avoir mené ses investigations de façon peu systématique. Il est ainsi étonnant qu'il ait fallu cinq mois pour constituer un dossier complet à l'intention du médecin-conseil. Une étude préalable et approfondie du cas aurait permis d'éviter les démarches ultérieures en complément d'informations et production de radiographies et, partant, de gagner un certain temps. Ces atermoiements n'ont cependant, à ce stade, pas retardé de façon intolérable la procédure, ce d'autant plus qu'ils sont en partie imputables à la recourante. Celle-ci a en effet notamment tardé à remettre les radiographies et documents requis et a communiqué une détermination à un faux destinataire.

c) La Commission a mis une année pour trancher le premier recours. Elle a imparti un délai de quatre mois à la Caisse de compensation pour répondre, puis a ordonné un second échange d'écritures. Dans le cadre du deuxième recours déposé en décembre 1995, elle a fixé derechef un délai de même durée qu'elle a en outre prolongé de deux mois, le 15 avril 1996, soit jusqu'au 30 juin suivant. A cet égard, le Tribunal fédéral des assurances a récemment condamné la pratique des autorités de recours en matière d'AVS/AI consistant à impartir, d'entrée de cause et dans tous les cas, un délai de réponse de quatre mois et à le prolonger systématiquement (arrêt du 27 juin 2000 destiné à la publication dans la cause I 686/99b, consid. 4).

d) Dans sa décision du 31 mai 1995, la Commission a considéré que, eu égard aux nombreuses lacunes dans l'instruction de la cause et l'ampleur des informations à recueillir, il y avait lieu de renvoyer l'affaire pour nouvelle décision, en application de l'art. 61 PA; elle a invité l'Office AI à établir quelles activités pouvaient encore

être exigées de la recourante, compte tenu de ses préférences, et dans quelle mesure l'intéressée était capable d'exercer comme secrétaire-réceptionniste dans le secteur médical ou dans l'hôtellerie sans reclassement; le cas échéant, il devait en outre déterminer le moment à partir duquel celui-ci aurait dû intervenir. L'Office AI a pris sa décision au bout de cinq mois, à savoir le 15 novembre 1995. Ce délai est en soi raisonnable.
Toutefois, cette autorité n'a pas suivi les instructions de la Commission, ce que n'avait pas manqué de relever la recourante dans un courrier du 18 octobre 1995. Elle s'est contentée de transmettre à nouveau le dossier à son médecin-conseil, sans l'accompagner de plus amples informations, alors même le rapport de ce praticien était qualifié de lacunaire par la Commission; elle n'a invité ni le Dr K._____ ni le Dr V._____ à se prononcer. Ce faisant, elle ne pouvait que susciter un nouveau recours, dont l'issue ne pouvait être qu'une nouvelle annulation et un renvoi. Il en est résulté un allongement aussi important qu'inutile de la procédure, d'autant plus que, comme il a déjà été dit, la Commission a imparti à l'Office AI un délai de réponse excessif de quatre mois, qu'elle a, en plus, prolongé de deux mois. En l'absence de circonstances particulières, une procédure ainsi conduite dans le cadre d'un renvoi au mépris d'instructions précises contrevient manifestement au principe de la célérité.

e) Le 9 juillet 1996, après avoir relevé que les observations de l'Office AI n'apportaient rien de nouveau à son second recours, la recourante a déclaré persister dans ses conclusions. La Commission a toutefois encore attendu seize mois avant de statuer, le 12 novembre 1997. Dans l'intervalle, elle n'a ordonné aucun acte d'instruction. Sa décision se borne à constater, sur une page environ, que l'Office AI n'a pas instruit l'affaire sur la question litigieuse contrairement aux directives de l'arrêt de renvoi, qu'il lui est dès lors impossible d'examiner le problème litigieux et que, partant, la décision doit à nouveau être annulée et la cause renvoyée pour complément d'instruction. Le temps qui lui a été nécessaire pour rendre un tel prononcé, soit vingt-trois mois, est excessivement long et n'est justifié par aucune circonstance particulière.

Vu ce qui précède, il faut admettre que l'Office AI et la Commission ont violé le principe de la célérité.

3.- La recourante réclame réparation de ce chef à la Confédération.

Le retard injustifié à statuer constitue un acte illicite (ATF 107 Ib 155 consid. 2 et 3 p. 158 s. et 160 consid. 3d p. 166; Egli, L'activité illicite du juge, cause de responsabilité pécuniaire à l'égard des tiers, in Hommage à Raymond Jeanprêtre, p. 18, ch. 4.3). Il peut en outre porter atteinte à la personnalité. Cependant, d'après l'art. 6 al. 2 LRCF, la Confédération ne doit en répondre qu'en cas de faute du fonctionnaire et pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie et que l'auteur n'ait pas donné satisfaction à l'intéressé autrement. A cet égard, toute procédure induit des conséquences d'ordre tant psychologique que financier, d'autant plus lorsqu'elle porte, comme en l'espèce, sur un problème de reclassement professionnel. Même si elles peuvent être importantes, ces répercussions liées à l'incertitude de l'issue et de la durée de la procédure doivent être supportées par le justiciable (arrêt non publié du 18 février 2000 dans la cause 5A. 27/1999, consid. 4). Dans le cas particulier toutefois, les autorités n'ont pas conduit la procédure avec toute la célérité requise et ont ainsi exposé la recourante à des désagréments en partie inutiles, dans une cause qui revêtait au demeurant une importance certaine pour
elle.
En admettant que cette atteinte à la personnalité soit grave, elle se trouve compensée par le constat des retards injustifiés des organes de la Confédération. La constatation du comportement illicite constitue en effet une forme de réparation (ATF 122 IV 103 consid. I/4 p. 111; Mark Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2e éd., n. 243 p.

155 s.; Max Sidler, Die Genugtuung und ihre Bemessung, in:
Schaden, Haftung, Versicherung, Bâle 1999, n. 10.40). Il se justifie en outre de tenir également compte de la violation du principe de la célérité, en réglant spécialement les frais et dépens de la présente procédure (cf. infra, consid. 4) et en libérant la recourante du paiement de l'émolument judiciaire mis à sa charge par le Département. Le chiffre deux du dispositif de la décision attaquée doit ainsi être annulé, ce qui rend sans objet le chef de conclusions subsidiaire fondé sur l'absence de base légale des frais perçus. On peut néanmoins préciser qu'il paraît douteux que celle-là existe (ATF 125 I 173 consid. 9 p. 179 ss). La réparation morale ne saurait

aller au-delà de ces mesures. De ce point de vue, le recours est dès lors mal fondé.

4.- La recourante succombe partiellement. Dans l'optique d'une certaine réparation morale, il convient toutefois de ne pas percevoir d'émolument (art. 156 al. 1 et 2 OJ) et de condamner le Département à verser des dépens (art. 159 al. 2 OJ). Partant, la demande d'assistance judiciaire devient sans objet.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Admet partiellement le recours de droit administratif, en ce sens qu'il est constaté que l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger et la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger ont violé le principe de la célérité dans le cadre des procédures qui ont respectivement conduit à la décision, sur renvoi, du 15 novembre 1995 et à celle, sur recours, du 12 novembre 1997, et en ce sens que le chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée est annulé. Pour le surplus, il est rejeté.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3. Condamne le Département fédéral des finances à verser à la recourante une indemnité de 2'000 fr. à titre de dépens.

4. Communique le présent arrêt en copie au mandataire de la recourante, au Département fédéral des finances, à l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger et à la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger.
Lausanne, le 6 novembre 2000 JOR/frs
Au nom de la IIe Cour civile
du TRIBUNAL FÉDÉRAL SUISSE,
Le Président, La Greffière,