



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

AFFAIRE HUBER c. FRANCE

(160/1996/779/980)

ARRÊT

STRASBOURG

19 février 1998

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1998 par Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Cologne) qui se charge aussi de le diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

Liste des agents de vente

Belgique : Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,
B-1000 Bruxelles)

Luxembourg : Librairie Promoculture (14, rue Duchscher
(place de Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas : B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL-2514 GC La Haye)

SOMMAIRE¹

Arrêt rendu par une chambre

France – durée de procédures engagées par un fonctionnaire de l'Education nationale en vue de l'annulation d'arrêtés le mettant d'office en congé puis le réintégrant à son poste, ainsi que du paiement de son traitement

ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

Existence d'une « contestation » sur un « droit » non controversée – seul est en cause le caractère « civil » du droit.

Les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1.

Contestations soulevées par le requérant portaient essentiellement sur les mises en congé dont il avait d'office fait l'objet et aux conséquences de celles-ci – concernaient donc avant tout sa carrière – seule circonstance que ces conséquences étaient aussi partiellement pécuniaires insuffisante pour conférer une nature « civile » aux procédures litigieuses.

Conclusion : article 6 § 1 inapplicable (cinq voix contre quatre).

RÉFÉRENCES À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

26.11.1992, Francesco Lombardo c. Italie ; 24.8.1993, Massa c. Italie ; 17.3.1997, Neigel c. France ; 2.9.1997, De Santa c. Italie ; 2.9.1997, Nicodemo c. Italie

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

En l'affaire Huber c. France¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement A², en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

I. FOIGHEL,

R. PEKKANEN,

D. GOTCHEV,

P. KŪRIS,

U. LÖHMUS,

J. CASADEVALL,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 octobre 1997 et 26 janvier 1998,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 5 décembre 1996, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 26637/95) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. François Huber, avait saisi la Commission le 6 janvier 1995 en vertu de l'article 25.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 160/1996/779/980. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (1^{er} octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole. Il correspond au règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement A, le requérant a exprimé le désir de participer à l'instance. Il n'a pas désigné d'avocat après que le président de la Cour, M. R. Ryssdal, lui eut refusé l'autorisation d'assumer lui-même la défense de ses intérêts.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement A). Le 20 janvier 1997, en présence du greffier, le président de la Cour a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. F. Matscher, I. Foighel, R. Pekkanen, D. Gotchev, P. Kūris, U. Lõhmus et J. Casadevall (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement A).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement A), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français (« le Gouvernement »), le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 § 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 30 mai 1997. Le 17 septembre 1997, le requérant a déposé des demandes au titre de l'article 50.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 20 octobre 1997, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. J.-F. DOBELLE, directeur adjoint des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,
D. DOUVENEAU, secrétaire adjoint des affaires
étrangères à la direction des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères, *conseil* ;

– *pour la Commission*

M. I. BÉKÉS, *délégué*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Dobelle et M. Békés, ainsi que le premier en ses réponses à ses questions.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Professeur agrégé de lettres classiques, M. Huber est fonctionnaire de l'Education nationale depuis 1978.

Alors qu'il était affecté au collège Paul Eluard d'Evry (Essonne), il fut mis en congé d'office pour un mois à compter du 7 novembre 1988, par un arrêté de l'inspecteur d'académie de l'Essonne du 4 novembre 1988. Ledit arrêté se fondait sur l'article 4 du décret du 29 juillet 1921 qui dispose : « Lorsque l'inspecteur d'académie (...) estime, sur le vu d'une attestation médicale ou sur un rapport des supérieurs hiérarchiques d'un fonctionnaire, que celui-ci, par son état physique ou mental, fait courir aux enfants un danger immédiat, il peut le mettre pour un mois en congé d'office avec traitement intégral. »

7. Le 6 décembre 1988, le même inspecteur d'académie décida de suspendre le versement du traitement du requérant à partir du 7 décembre 1988.

A. La première procédure

1. Devant le tribunal administratif de Versailles

8. Le 6 février 1989, M. Huber déposa devant le tribunal administratif de Versailles une demande en annulation de l'arrêté du 4 novembre 1988 et de la décision du 6 décembre 1988, ainsi qu'une requête tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de la seconde de ces mesures.

9. Trois arrêtés du 5 octobre 1989 placèrent le requérant en congé : de longue maladie du 7 novembre 1988 au 6 mai 1989, puis du 7 mai 1989 au 6 novembre 1989, et de longue durée du 7 novembre 1989 au 6 mai 1990. Le 8 décembre 1989, M. Huber saisit la même juridiction d'une demande en annulation de ces trois arrêtés.

10. L'audience eut lieu le 18 décembre 1990. Par un jugement du même jour, le tribunal administratif de Versailles joignit les trois requêtes, annula l'arrêté du 4 novembre 1988 et la décision du 6 décembre 1988 suspendant le traitement de l'intéressé, décida qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande de sursis à exécution, et rejeta la demande tendant à l'annulation des arrêtés du 5 octobre 1989. Ledit jugement se lit comme suit :

« (...) »

En ce qui concerne la mise en congé d'office

(...)

Considérant que M. Huber soutient que le rapport du chef d'établissement au vu duquel a été prise la décision litigieuse a été établi le 30 septembre 1988 alors que l'arrêté prononçant son placement en congé d'office n'est intervenu que le 4 novembre 1988 ; [que] des incidents sérieux se sont produits en raison de l'absence d'autorité du professeur ; que toutefois si le principal du collège soulignait que le comportement de M. Huber mettait en danger la sécurité des élèves, il n'établissait pas avoir pris les mesures, y compris disciplinaires, qui relevaient de sa compétence et qui auraient ainsi permis d'éviter que la situation devînt critique ; que par ailleurs il ne ressort pas du rapport produit que les faits aient été de nature à justifier la mise en œuvre de l'article 4 du décret [du 29 juillet 1921] qui ne s'applique que dans les circonstances très précises permettant de qualifier d'immédiat le danger couru par les enfants ; (...)

En ce qui concerne la suspension du traitement

Considérant que si l'article 39 du décret [n° 86-442] du 14 mars 1986 autorise l'administration à interrompre le versement de la rémunération d'un fonctionnaire bénéficiaire d'un congé de longue maladie ou de longue durée qui ne se soumet pas aux prescriptions et aux examens que son état comporte, cette disposition ne pouvait être appliquée à M. Huber qui, à la date de la décision attaquée prononçant la suspension de son traitement, ne se trouvait pas placé en congé de longue maladie ou de longue durée ; (...)

2. Devant le Conseil d'Etat

11. Le requérant saisit le Conseil d'Etat le 31 janvier 1991. Il sollicitait l'annulation du jugement du 18 décembre 1990 en tant que celui-ci concluait qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande de sursis à exécution et rejetait la demande en annulation des arrêtés du 5 octobre 1989.

Selon le Gouvernement, le ministère de l'Education nationale déposa des observations le 10 avril 1992, auxquelles M. Huber répliqua le 23 avril 1992. Ce dernier aurait produit des pièces nouvelles les 15 et 25 janvier, 18 février, 4 mars et 14 juin 1993 ainsi que le 17 janvier 1994. L'affaire aurait été affectée à la huitième sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat le 1^{er} février 1994, un rapporteur aurait été désigné le 14 octobre 1994 et une séance d'instruction aurait eu lieu le 14 novembre 1994.

12. Le Conseil d'Etat tint audience le 30 novembre 1994 et, le 21 décembre 1994, rendit un arrêt de rejet.

B. La seconde procédure

13. Muté au lycée Marcel Pagnol d'Athis-Mons (Essonne) par un arrêté du 12 juillet 1990, le requérant ne pouvait rejoindre cette affectation tant que le comité médical compétent ne s'était pas prononcé sur son cas. Par une lettre du 9 août 1991 au ministre de l'Education nationale, il pria ce dernier de « statuer sur sa situation administrative » pour la période postérieure au 6 mai 1990 et réclama le paiement d'une avance sur traitement.

1. Première instance

a) La saisine du tribunal administratif de Paris

14. Le 19 août 1991, le requérant déposa deux requêtes devant le tribunal administratif de Paris. L'une tendait à l'annulation du refus implicite opposé à ses demandes de révision de sa situation administrative et d'avance sur traitement : M. Huber estimait anormal qu'il se trouvât en congé sans traitement et que le comité médical n'eût pas statué sur son cas, l'empêchant de rejoindre son affectation au lycée Marcel Pagnol d'Athis-Mons. L'autre requête tendait à ce qu'il soit sursis à l'exécution de ladite décision implicite de rejet ; M. Huber y exposait ses difficultés pécuniaires.

15. Estimant qu'en vertu de l'article R. 56 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les requêtes susmentionnées ne relevaient pas de la compétence du tribunal administratif de Paris, le président de cette juridiction ordonna, le 7 octobre 1991, conformément à l'article R. 82 du même code, le transfert des dossiers y relatifs au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

b) La transmission de l'affaire au tribunal administratif de Versailles

16. Par une ordonnance du 4 décembre 1991, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat désigna le tribunal administratif de Versailles pour connaître des requêtes litigieuses. Celles-ci furent enregistrées le 27 janvier 1992 au greffe dudit tribunal.

17. Le 20 janvier 1993, le recteur de l'académie de Versailles déposa un mémoire auquel étaient joints deux arrêtés du 6 janvier 1993 destinés à régler la situation de M. Huber. Le premier maintenait l'intéressé en congé de longue durée pour la période du 7 mai 1990 au 6 novembre 1992 et le second le réintérait au collège Paul Eluard d'Evry.

18. Dans son mémoire en réplique enregistré le 27 janvier 1993, le requérant exposa qu'il avait formé un recours administratif préalable contre le second desdits arrêtés (il réclamait sa réintégration au lycée Marcel Pagnol d'Athis-Mons, lieu de sa dernière affectation).

Dans un nouveau mémoire enregistré le 22 février 1993, le requérant « confirm[a] » qu'il demandait l'annulation des deux arrêtés susmentionnés.

19. Par un jugement du 14 décembre 1993, le tribunal administratif de Versailles joignit toutes les requêtes, rejeta celle tendant à l'annulation des arrêtés du 6 janvier 1993, et décida qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur celles tendant à l'annulation du refus implicite opposé aux demandes de M. Huber tendant à la révision de sa situation et au sursis à exécution dudit refus.

2. *Appel*

a) **La saisine du Conseil d'Etat**

20. Le 6 janvier 1994, le requérant interjeta appel du jugement du 14 décembre 1993 devant le Conseil d'Etat.

21. Par une décision du 21 décembre 1994, le Conseil d'Etat résolut de transmettre la requête à la cour administrative d'appel de Paris. Ladite décision est ainsi rédigée :

« Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret [n° 92-245] du 17 mars 1992 : « A compter du 1^{er} janvier 1994, les cours administratives d'appel seront compétentes pour statuer sur les appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs rendus sur les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions non réglementaires prises à l'égard des fonctionnaires et agents publics » ; que la requête (...) de M. Huber, enregistrée le 6 janvier 1994, par laquelle ce dernier forme un appel contre un jugement rendu sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre des décisions relatives à sa carrière de professeur agrégé, ressortit ainsi à la compétence de la cour administrative d'appel de Paris ;

Considérant, il est vrai, que M. Huber soutient que le Conseil d'Etat serait compétent pour connaître de sa requête, compte tenu du lien de connexité qui l'unirait à la requête (...) introduite par le même requérant le 31 janvier 1991 [paragraphe 11 ci-dessus] ; qu'aux termes de l'article R. 73 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel : « Lorsque le Conseil d'Etat est saisi de conclusions relevant de sa compétence comme juge d'appel, il est également compétent pour connaître de conclusions connexes relevant normalement de la compétence d'une cour administrative d'appel » ; que, toutefois, il n'existe entre la présente requête et les conclusions de la requête [introduite le 31 janvier 1991] aucun lien de connexité ;

(...) »

b) **La transmission du dossier à la cour administrative d'appel de Paris**

22. La décision du Conseil d'Etat du 21 décembre 1994 fut enregistrée le 8 juin 1995 au greffe de la cour administrative d'appel de Paris.

23. L'audience eut lieu le 5 novembre 1996 et, par un arrêt du 19 novembre 1996, ladite cour rejeta l'appel du requérant aux motifs suivants :

« (...) par deux arrêts du 6 janvier 1993 du recteur de l'académie de Versailles, l'intéressé a été maintenu en congé de longue durée avec plein traitement du 7 mai 1990 au 6 novembre 1992 et réintégré à compter du 7 novembre 1992 dans ses fonctions au collège Paul Eluard d'Evry ; qu'ainsi ses demandes tendant à l'annulation et au sursis à exécution du refus implicite de l'administration de statuer sur sa situation étaient devenues sans objet le 14 décembre 1993, date à laquelle a été rendu le jugement attaqué ; que la circonstance qu'il n'aurait pas reçu d'affectation à la rentrée scolaire de 1994 et n'aurait perçu aucun traitement depuis le mois de mai 1994 est à cet égard sans influence ; (...) »

3. *Cassation*

24. Le 25 novembre 1996, M. Huber se pourvut devant le Conseil d'Etat en cassation de l'arrêt du 19 novembre 1996. L'affaire est toujours pendante devant cette juridiction.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. **Les principes régissant l'allocation de congés de longue maladie et de longue durée à un fonctionnaire de l'Etat**

25. Un fonctionnaire en activité a droit notamment à des congés de longue maladie d'une durée maximale de trois ans dans le cas où l'on constate qu'il souffre d'une maladie le mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, rendant nécessaires un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée. Il conserve l'intégralité de son traitement pendant un an ; le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. Il conserve en outre ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence (article 34.3° de la loi n° 84-16 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, du 11 janvier 1984).

Il a droit aussi à un congé de longue durée, en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse ou poliomyélite, de trois ans à plein traitement et de deux ans à demi-traitement. Il conserve ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence. Si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes susmentionnées sont respectivement portées à cinq ans et trois ans. Le congé de longue durée n'est en principe attribué qu'à l'issue de la période rémunérée à plein traitement d'un congé de longue maladie (article 34.4° de la loi).

Les congés de longue maladie et ceux de longue durée sont accordés après visite médicale et avis du comité médical compétent (article 35 du décret n° 86-442 relatif à la désignation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, du 14 mars 1986).

26. Lorsqu'un chef de service estime, au vu d'une attestation médicale ou sur le rapport des supérieurs hiérarchiques, que l'état de santé d'un fonctionnaire pourrait justifier qu'il soit mis en congé de longue maladie ou de longue durée, il peut provoquer l'examen médical de l'intéressé (article 34 du décret).

27. Le bénéficiaire d'un congé de longue maladie ou de longue durée ne peut reprendre ses fonctions à l'expiration ou au cours dudit congé que s'il

est reconnu apte, après examen médical par un spécialiste agréé et avis favorable du comité médical compétent (article 41 du décret).

B. Extraits du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

28. Les articles R. 56 et R. 82 du code des tribunaux et des cours administratives d'appel disposent :

Article R. 56

« Tous les litiges d'ordre individuel, y compris notamment ceux relatifs aux questions pécuniaires, intéressant les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques (...) relèvent du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent que la décision attaquée concerne.

Si cette décision prononce une nomination ou entraîne un changement d'affectation, la compétence est déterminée par le lieu de la nouvelle affectation.

Si cette décision prononce une révocation, une admission à la retraite ou toute autre mesure entraînant une cessation d'activité, ou si elle concerne un ancien fonctionnaire ou agent, ou un fonctionnaire ou un agent sans affectation à la date où a été prise la décision attaquée, la compétence est déterminée par le lieu de la dernière affectation de ce fonctionnaire ou agent.

(...) »

Article R. 82

« Lorsqu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif est saisi de conclusions qu'il estime ressortir de la compétence d'une juridiction administrative autre que le Conseil d'Etat, son président transmet sans délai le dossier au président de la section contentieuse du Conseil d'Etat qui règle la question de compétence et attribue le jugement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente. »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

29. M. Huber a saisi la Commission le 6 janvier 1995. Il alléguait une violation de l'article 6 § 1 de la Convention résultant de la longueur des procédures qu'il a engagées devant les juridictions administratives.

30. La Commission a retenu la requête (n° 26637/95) le 15 avril 1996. Dans son rapport du 15 octobre 1996 (article 31), elle exprime l'opinion qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (par vingt-cinq voix contre quatre). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

31. Dans son mémoire, la Gouvernement conclut

« – à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable parce qu'incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention ;

– à titre subsidiaire, parce que mal fondée ».

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

32. M. Huber se plaint de la durée des procédures qu'il a engagées devant les juridictions administratives. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

33. Il y a lieu avant tout de déterminer si cette disposition est applicable à la présente affaire.

A cet égard, la Cour note qu'il n'est pas controversé que M. Huber soulevait devant les juridictions administratives françaises une « contestation » sur un « droit » au sens de l'article 6 § 1. Seul est en cause le « caractère civil » du droit litigieux.

1. *Note du greffe* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

34. Le Gouvernement soutient que les procédures litigieuses avaient principalement pour objet l'annulation de décisions plaçant le requérant en congé de maladie et qu'elles soulevaient donc des questions relatives à la carrière de celui-ci dans la fonction publique. S'appuyant sur l'arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997 (paragraphe 36 ci-dessous) dans lequel la Cour a déclaré l'article 6 § 1 inapplicable à des circonstances qui seraient analogues à celles de la présente espèce, le Gouvernement affirme que la requête de M. Huber est incompatible *ratione materiae* avec ledit article. Il ajoute que les décisions attaquées par l'intéressé devant les juridictions françaises avaient pour base légale des textes propres à la fonction publique qui, quant aux mesures qu'ils instituent, n'auraient pas d'équivalent en droit privé. En conséquence, l'article 6 § 1 ne serait pas applicable.

35. Selon la Commission, outre l'annulation des décisions le plaçant en congé de maladie, le requérant sollicitait le sursis à exécution de la suspension de son traitement et se plaignait des conséquences pécuniaires entraînées par l'absence de règlement de sa situation ; en cela, son cas ne se distinguait pas de celui d'un salarié de droit privé. Elle ajoute que les fonctions de l'intéressé ne l'amenaient pas à participer à l'exercice de la puissance publique. Bref, les procédures engagées par ce dernier auraient eu, au moins en partie, un objet patrimonial – le versement de salaires – et auraient donc concerné une contestation sur un droit de « caractère civil ».

36. La Cour rappelle que « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1 » (voir, parmi d'autres, l'arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 410, § 43). Il en va néanmoins autrement lorsque les revendications litigieuses ont trait à un droit « purement patrimonial » – tel que le paiement d'un salaire (voir notamment l'arrêt De Santa c. Italie du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1663, § 18) ou d'une pension (voir les arrêts Francesco Lombardo c. Italie du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, pp. 26–27, § 17, et Massa c. Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, § 26) – ou tout au moins « essentiellement patrimonial » (voir l'arrêt Nicodemo c. Italie du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1703, § 18).

37. M. Huber était fonctionnaire de l'Education nationale (paragraphe 6 ci-dessus). Dans le cadre de la première des procédures litigieuses, il requérait l'annulation d'un arrêté du 4 novembre 1990 le mettant en congé d'office pour un mois au motif que son « état physique ou mental » faisait « courir aux enfants un danger immédiat », et d'une décision du 6 décembre 1988 suspendant le versement de son traitement ainsi que le sursis à exécution de cette dernière ; il sollicitait en outre l'annulation de trois arrêtés du 5 octobre 1989 le plaçant en congé de longue maladie puis en congé de longue durée jusqu'au 6 mai 1990 (paragraphe 8–12 ci-dessus). Dans le cadre de la seconde des procédures litigieuses, il réclamait

l'annulation d'une décision implicite du ministre de l'Education nationale qui rejetait sa demande du 9 août 1991 tendant à ce que sa situation administrative postérieure au 6 mai 1990 fût réglée et au paiement d'une avance sur traitement, ainsi que le sursis à exécution de ladite décision implicite ; il demandait aussi l'annulation de deux arrêtés du 6 janvier 1993 le maintenant en congé de longue durée pour la période du 7 mai 1990 au 6 novembre 1992 et le réintégrant au collège Paul Eluard d'Evry (paragraphe 13–24 ci-dessus).

Les contestations soulevées par le requérant portaient ainsi essentiellement sur les mises en congé dont il fit d'office l'objet et les conséquences de celles-ci ; elles concernaient donc avant tout sa « carrière ». La seule circonstance que lesdites conséquences étaient aussi partiellement pécuniaires ne suffit pas à conférer une nature « civile » aux procédures litigieuses.

Partant, l'article 6 § 1 ne s'applique pas en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par cinq voix contre quatre, que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 19 février 1998.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 53 § 2 du règlement A, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente de M. Foighel ;
- opinion dissidente de M. Pekkanen ;
- opinion dissidente de M. Casadevall, à laquelle M. Lõhmus déclare se rallier.

Paraphé : R. B.
Paraphé : H. P.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE FOIGHÉL

(Traduction)

Je souscris entièrement à l'opinion dissidente exprimée par M. le juge Casadevall. J'y ajouterai toutefois quelques réflexions.

1. Selon moi, la complexité de la jurisprudence de la Cour (par exemple l'affaire Neigel c. France – arrêt du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II – et les dix-huit affaires italiennes – arrêts du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V) provient de ce que la Cour a fondé son interprétation du concept de *droits de caractère civil* sur deux idées distinctes qui sont saines et raisonnables prises séparément mais jettent la confusion lorsqu'elles se combinent.

2. La première idée retenue par la Cour dans le cadre de son interprétation autonome de l'article 6 concerne *les droits ressortissant au domaine du droit public* et les contestations sur de tels droits. La Cour considérait à l'origine que les droits publics ne sont pas des droits de caractère civil et que l'article 6 ne leur est donc pas applicable. Cependant, elle s'est très vite rendu compte que – en ce qui concerne les garanties procédurales – il était impossible d'établir une distinction nette entre les droits publics et les droits de caractère civil. Il devint évident que de nombreux droits publics étaient très proches de droits privés, comme tous les droits patrimoniaux relatifs à l'assurance sociale, aux pensions ou à l'indemnisation d'un préjudice.

3. La Cour adopta ainsi la première idée : *lorsqu'une contestation sur un droit public se rapporte à l'argent, elle relève de l'article 6*. Il était naturel que la Cour adopte cette thèse puisque, dans tous les pays, les droits publics de caractère patrimonial sont fixés par la loi. En pareil cas, les gouvernements n'exercent aucun pouvoir discrétionnaire dans lequel la Cour s'ingérerait. Les droits patrimoniaux étant définis par la loi, les tribunaux peuvent donc statuer à leur sujet. Tel est le cœur de l'interprétation de l'article 6 en termes tant historiques que logiques.

4. La seconde idée est apparue à propos des *fonctionnaires*.

Dans leur cas, la Cour a jugé que le « recrutement », la « carrière » et la « cessation d'activité » des fonctionnaires sortent du champ d'application de l'article 6 (affaires Francesco Lombardo c. Italie, arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, et Massa c. Italie, arrêt du 24 août 1993, série A n° 265-B). Il s'agit d'une idée communément admise et, prise isolément, facile à appliquer. Elle traduit le fait que les gouvernements ont un intérêt particulier légitime à éviter les ingérences des tribunaux dans leurs relations avec leurs fonctionnaires. Les gouvernements font usage de leurs pouvoirs discrétionnaires pour fixer les conditions de « recrutement », de « carrière » et de « cessation d'activité ». Dans de tels cas, les contestations touchant les fonctionnaires sortent normalement du champ d'application de l'article 6.

5. Or la Cour a dû consentir des exceptions à cette règle, ce à quoi elle a malheureusement procédé en introduisant la « première idée » et en considérant que l'article 6 s'applique bel et bien si – et seulement si – la contestation porte sur un intérêt patrimonial du fonctionnaire. La jurisprudence de la Cour est ainsi devenue difficile à comprendre, comme en témoignent les dix-huit affaires italiennes. Etant donné que la plupart des questions relatives au « recrutement », à la « carrière » et à la « cessation d'activité » des fonctionnaires peuvent être considérées comme des demandes d'argent et que toute demande d'argent d'un fonctionnaire résulte de son appartenance à la fonction publique, établir une distinction entre les contestations où le fonctionnaire a un intérêt patrimonial et celles où il n'en a pas est un exercice qui n'est pas loin de l'arbitraire total.

6. Naturellement, la Cour doit admettre, et ce à juste titre, que l'article 6 s'applique dans certains cas aux fonctionnaires ou agents publics. Toutefois, le critère de distinction ne doit pas être « l'aspect patrimonial », mais le point de savoir si l'application des garanties procédurales prévues à l'article 6 affecte ou non le pouvoir discrétionnaire du gouvernement de définir les conditions de « recrutement », de « carrière » ou de « cessation d'activité » des fonctionnaires. Ce n'est que lorsque la mise en œuvre de l'article 6 a une incidence sur un tel droit qu'il devrait ne pas être applicable. Les pouvoirs discrétionnaires en tant que tels sortent du champ d'application de l'article 6. Pareille approche rendrait l'interprétation des « droits de caractère civil » cohérente et compatible avec les raisons qui ont historiquement conduit à donner à l'article 6 son libellé, comme dans des affaires antérieures (voir l'arrêt *Feldbrugge c. Pays-Bas* du 29 mai 1986, série A n° 99, p. 15, § 37, et l'arrêt *Deumeland c. Allemagne* du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 24, § 71).

7. En l'espèce, il est facile de constater que la question qui se pose à la Cour n'a aucun rapport avec l'aspect discrétionnaire du pouvoir qu'a le Gouvernement de fixer les termes du « recrutement », de la « carrière » ou de la « cessation d'activité » des fonctionnaires. La Cour n'était pas appelée à statuer sur la question de savoir si les autorités avaient eu raison ou tort de traiter le requérant comme elles l'ont fait. Elle devait décider s'il y a eu atteinte au droit du requérant d'être entendu dans un délai raisonnable. L'issue de l'affaire opposant le requérant et ses autorités ne la concerne pas.

8. J'ajoute que l'interprétation étroite que fait la Cour de l'article 6, selon laquelle les contestations sur le « recrutement », la « carrière » ou la « cessation d'activité » des fonctionnaires sortent du champ d'application de l'article 6, découle uniquement du fait qu'historiquement, les gouvernements se sont efforcés d'éviter que les tribunaux n'interviennent dans les relations, sensibles, entre les autorités et leurs fonctionnaires. Cette interprétation étroite perd donc tout son sens dans les cas, telle l'espèce, où le droit interne *autorise* une telle ingérence en permettant aux fonctionnaires de saisir les juridictions nationales.

Dans le cadre d'une interprétation autonome, la Cour devrait au moins admettre que *les garanties procédurales prévues à l'article 6 § 1 s'appliquent lorsque le droit interne autorise les fonctionnaires à saisir les tribunaux*. Il n'y a strictement aucune raison pour que les fonctionnaires soient – en pareil cas – privés des garanties procédurales consacrées par l'article 6. Les mêmes tribunaux internes sont tenus d'offrir ces garanties à tous les autres justiciables.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PEKKANEN

(Traduction)

1. Je regrette de ne pouvoir souscrire à l'avis de la majorité de la Cour sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en l'espèce. J'ai déjà donné mon point de vue à cet égard dans mes opinions dissidentes pour les affaires *Spurio*, *Gallo*, *Zilaghe*, *Laghi*, *Viero*, *Orlandi*, *Ryllo*, *Soldani*, *Fusco*, *Di Luca* et *Saluzzi*, *Pizzi*, *Scarfò*, *Argento* et *Trombetta c. Italie* (voir les arrêts de la Cour du 2 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-V). M^{me} le juge Palm a exprimé la même idée, fondée sur un raisonnement légèrement différent, dans l'opinion dissidente qu'elle a formulée dans l'affaire *Neigel c. France* (voir l'arrêt de la Cour du 17 mars 1997, *Recueil* 1997-II). Mon intention avait été de renvoyer à l'opinion de M^{me} le juge Palm dans les affaires italiennes susmentionnées, mais ce renvoi a été omis par inadvertance.

2. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 6 § 1 s'applique aux litiges dans lesquels les aspects de droit privé prédominent sur ceux de droit public (voir, par exemple, l'arrêt *Feldbrugge c. Pays-Bas* du 29 mai 1986, série A n° 99, p. 16, § 40). Dans les affaires italiennes précitées, la majorité a estimé prédominants les aspects de droit public essentiellement parce que, dans leur droit, bon nombre d'Etats européens distinguent les fonctionnaires des salariés de droit privé. Cette différence a conduit la Cour à dire que « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1 » (voir, par exemple, le paragraphe 18 de l'arrêt *Spurio* précité).

Cela ne signifie pas cependant que les fonctionnaires sortent du champ d'application de la Convention. Assurément, comme l'a déclaré la Cour dans son arrêt du 28 août 1986 en l'affaire *Glaserapp c. Allemagne* (série A n° 104, p. 26, § 49), « en règle générale les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires ». En revanche, lorsque l'accès à la fonction publique se trouve au centre du problème soumis à la Cour, les faits reprochés ne relèvent pas de la Convention (*ibidem*, p. 27, § 53).

En conséquence, l'article 6 § 1 ne protège un fonctionnaire que si le litige concerne non pas son recrutement, sa carrière ou sa cessation d'activité, mais par exemple un droit d'ordre purement financier. Au surplus, pour que l'article 6 § 1 soit applicable, le litige ne doit pas porter sur les prérogatives discrétionnaires de l'instance administrative concernée (paragraphe 18 de l'arrêt *Spurio* précité).

Le présent arrêt, comme ceux rendus dans les affaires italiennes précitées, ne définit pas l'appellation de « fonctionnaire ». Aussi le vocable doit-il être réputé couvrir tous les agents travaillant au service de l'Etat ou des autorités locales et dont l'emploi n'est pas régi par un contrat de droit privé.

Cette conclusion pose deux problèmes.

D'abord, les obligations du fonctionnaire en question ne sont pas prises en compte. La règle englobe tous les fonctionnaires, depuis la simple femme de ménage aux tâches subalternes jusqu'aux cadres les plus élevés, par exemple ceux qui sont habilités à exercer la puissance publique. A mon sens, il n'y a de bonne raison d'exclure de la protection de l'article 6 § 1 que les agents appartenant à ce dernier groupe ; les Etats ont un intérêt compréhensible et acceptable à décider de leurs recrutement, carrière et cessation d'activité sans devoir se soumettre au contrôle d'un juge.

Deuxièmement, dans certains Etats, les agents exerçant des fonctions publiques relèvent en partie de contrats de droit public et en partie de contrats de droit privé, bien que leurs obligations soient les mêmes. Je pense que, selon cette jurisprudence de la Cour, tous les agents de l'Etat régis par le droit public seront partiellement privés des garanties de l'article 6 alors que leurs collègues soumis à des contrats de droit privé bénéficieront de cette protection. Les fonctionnaires des divers Etats européens seront dès lors inégalement protégés par la Convention, nonobstant la similitude de leurs fonctions.

3. La Cour doit se prononcer sur la base d'une interprétation autonome de la notion de « fonction publique » aux fins de l'article 6 § 1, de façon à pouvoir appliquer les mêmes normes à des personnes détenant des postes analogues ou équivalents, indépendamment du régime de l'emploi dans chaque Etat membre. Il faut distinguer entre les fonctionnaires exerçant une puissance publique et les autres. La Cour de justice des Communautés européennes a admis cette distinction (voir par exemple, *mutatis mutandis*, l'affaire n° 473/93, Commission c. Luxembourg, arrêt du 2 juillet 1996).

4. En l'espèce, les obligations du fonctionnaire en question n'emportaient pas exercice de la puissance publique. J'estime dès lors que l'article 6 § 1 trouvait à s'appliquer.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE CASADEVALL,
À LAQUELLE M. LE JUGE LÖHMUS
DÉCLARE SE RALLIER

1. Je ne partage pas la conclusion de la majorité selon laquelle l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce.

2. La faiblesse des motifs de l'arrêt – exposés en son paragraphe 37 – conforte ma dissidence. Pour conclure au caractère non civil du droit en cause et à l'inapplicabilité de l'article 6 § 1, la Cour se borne en effet à énumérer les procédures conduites par le requérant – lesquelles concernaient la mise en congé de l'intéressé et sa réintégration au collège Paul Eluard d'Evry mais aussi le paiement de son traitement – et à affirmer que les contestations soulevées portaient « essentiellement » sur les mises en congé dont l'intéressé avait fait l'objet, sous-entendant ainsi que leurs conséquences pécuniaires n'étaient que secondaires.

3. Je ne conteste pas qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que la Convention ne prévoit pas un droit d'accès à la fonction publique et que les questions qui ont trait à la « carrière » des fonctionnaires – lesquelles, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, relèvent du droit public – sortent du champ d'application de l'article 6 § 1. Il me semble toutefois que ce principe ne devrait recevoir qu'une application restrictive : dès lors qu'une contestation concerne l'emploi d'une personne ou la rémunération qui lui est due à ce titre, elle relève par nature du domaine « civil » et entre dans le champ d'application de l'article 6 § 1, que l'intéressée soit fonctionnaire ou non.

Dans l'affaire *Francesco Lombardo c. Italie*, la Cour a ainsi jugé que, « Nonobstant les aspects de droit public signalés par le Gouvernement, il s'agit ici, en substance, de l'obligation pour l'Etat de verser à un fonctionnaire une pension conformément à la législation en vigueur. En s'acquittant de cette obligation, l'Etat n'use pas de prérogatives discrétionnaires ; en la matière, il peut se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé. Dès lors, le droit d'un gendarme à une « pension privilégiée ordinaire », s'il remplit les conditions de lésion et d'invalidité requises, doit être considéré comme un « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1, lequel trouve donc à s'appliquer en l'espèce. » (arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, pp. 26–27, § 17)

En l'espèce, les prétentions de M. Huber tendaient au versement de son traitement et avaient un caractère essentiellement patrimonial ; elles avaient donc trait à un droit de caractère civil reconnu en droit interne. L'article 6 § 1 était donc applicable.

4. Ce ne sont pas seulement les résultats de l'application de cette jurisprudence au cas de M. Huber qui m'inspirent des doutes. Je constate en effet qu'elle crée une discrimination entre les personnes employées par l'administration, aussi bien au sein d'un même Etat qu'à l'échelle

européenne, la notion de « fonctionnaire » variant d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à un autre. Selon le mode et les conditions de leur recrutement et de leur nomination et selon leur assujettissement au droit public ou au droit privé de l'Etat dont elles relèvent, certaines personnes employées par l'administration bénéficient éventuellement de la protection de l'article 6 § 1 (les contractuelles et les autres personnes employées par l'administration qui n'ont pas le statut de fonctionnaire) alors que d'autres non (les « fonctionnaires » *stricto sensu*).

Pour remédier à ceci, il conviendrait tout au moins que la Cour donne une interprétation autonome des notions de « fonctionnaire » et « fonction publique » qui constituent le fondement de cette jurisprudence. En cela, je partage l'opinion exprimée par M^{me} Palm dans l'affaire Neigel c. France¹.

1. Arrêt du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, opinion dissidente, pp. 413–415.