



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

**AFFAIRES SPURIO, GALLO, ZILAGHE, LAGHI, VIERO,
ORLANDINI ET RYLLO**

AFFAIRE ZILAGHE c. ITALIE

(31/1996/650/835)

ARRÊT

STRASBOURG

2 septembre 1997

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1997, édité 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/ 's-
Gravenhage)

SOMMAIRE¹

Arrêts rendus par une chambre

Italie – durée de procédures devant des juridictions administratives

I. OBJET DU LITIGE (Gallo)

Grief tiré de l'article 14 de la Convention : sort du cadre de l'affaire tel qu'il a été délimité par la décision de la Commission sur la recevabilité.

II. ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION (« délai raisonnable »)

Droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distingue fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé – Cour a jugé en conséquence 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.

Requérants demandaient : la déclaration de l'illégalité du comportement de l'administration (Spurio), la rétroactivité des avantages économiques d'une promotion (Orlandini), l'annulation de la décision de l'administration refusant une réintégration de poste (Ryllo), l'annulation d'une ou plusieurs décisions de l'administration attribuant un certain grade (Laghi) ou une certaine classification professionnelle (les autres affaires) – ils soulevaient ainsi des contestations relatives à leur recrutement, à leur carrière et à leur cessation d'activité, qui ne portaient pas sur un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 – paiement des différences de salaire (Spurio, Viero et Orlandini) ou des avantages économiques d'une promotion (Orlandini seulement) directement subordonné au constat préalable de l'illégalité du comportement de l'administration.

Conclusion : article 6 § 1 inapplicable (huit voix contre une).

RÉFÉRENCES (DANS UN OU PLUSIEURS ARRÊTS)
À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

26.11.1992, Francesco Lombardo c. Italie ; 24.8.1993, Massa c. Italie ; 28.9.1995, Scollo c. Italie ; 17.3.1997, Neigel c. France

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

En l'affaire Zilaghe c. Italie²,

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 B³, en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

C. RUSSO,

N. VALTICOS,

R. PEKKANEN,

A.B. BAKA,

M.A. LOPES ROCHA,

G. MIFSUD BONNICI,

P. KÜRIS,

E. LEVITS,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 2 décembre 1996, 22 février et 28 juin 1997,

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 11 mars 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° 25590/94) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Augusto Zilaghe, avait saisi la Commission le 11 octobre 1993 en vertu de l'article 25.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration italienne 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

². L'affaire porte le n° 31/1996/650/835. 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.

³. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 § 3 d) du règlement B, le requérant a déclaré ne pas souhaiter participer à l'instance.

3. Le 30 mars 1996, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a estimé qu'il y avait lieu de confier à une chambre unique, en vertu de l'article 21 § 7 du règlement B et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'examen de la présente cause et des affaires Spurio, De Santa, Gallo, Lapalorcia, Abenavoli, Laghi, Viero, Orlandini, Ryllo, Soldani, Fusco, Di Luca et Saluzzi, Nicodemo, Pizzi, Scarfò, Argento et Trombetta c. Italie⁴. La chambre à constituer de la sorte comprenait de plein droit M. C. Russo, juge élu de nationalité italienne (article 43 de la Convention), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement B). Le même jour, le président de la Cour en a désigné par tirage au sort les sept autres membres, à savoir MM. N. Valticos, R. Pekkanen, A.B. Baka, M.A. Lopes Rocha, G. Mifsud Bonnici, P. Kūris et E. Levits, en présence du greffier (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement italien (« le Gouvernement ») et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le 25 juillet 1996 le mémoire du Gouvernement. Le 25 juin 1996, le secrétaire de la Commission lui avait fait savoir que le délégué n'avait pas l'intention de présenter des observations écrites. Le requérant n'a pas présenté d'observations.

5. Le 21 octobre 1996, la Commission a produit le dossier de la procédure suivie devant elle ; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Le 27 novembre 1996, la chambre a renoncé à tenir audience, après avoir constaté la réunion des conditions exigées pour une telle dérogation à sa procédure habituelle (articles 27 et 40 du règlement B).

EN FAIT

7. Employé comme géomètre au consortium pour le développement industriel (*Consortio per lo sviluppo industriale*) de Sassari, Porto Torres et Alghero, M. Augusto Zilaghe habite Sassari.

⁴ 26/1996/645/830 ; 27/1996/646/831 ; 28/1996/647/832 ; 29/1996/648/833 ;
30/1996/649/834 ; 32/1996/651/836 ; 33/1996/652/837 ; 34/1996/653/838 ;
35/1996/654/839 ; 36/1996/655/840 ; 37/1996/656/841 ; 38/1996/657/842-843 ;
39/1996/658/844 ; 40/1996/659/845 ; 41/1996/660/846 ; 42/1996/661/847 et
43/1996/662/848.

8. Le 12 février 1985, il déposa un recours devant le tribunal administratif régional (« TAR ») de Sardaigne afin d'obtenir l'annulation d'une décision de son employeur lui attribuant une classification professionnelle inférieure à celle à laquelle il estimait avoir droit sur la base des fonctions effectivement exercées.

9. Par une ordonnance du 8 février 1988, le TAR demanda au consortium de déposer certains documents dont une partie lui parvint le 14 mars 1988.

10. Par un jugement interlocutoire du 7 octobre 1992, la juridiction pria l'organisme de produire les pièces qu'il avait omis de présenter auparavant ainsi que certaines autres. Tous ces documents furent déposés le 6 juillet 1993.

11. Le 26 juillet 1994, à la demande du requérant, le président du TAR fixa l'audience au 21 mars 1995. Les débats furent remis au 10 mai 1995 mais ne purent avoir lieu en raison d'une grève des avocats.

12. Le 2 avril 1996, le TAR décida de joindre le recours en question à celui que le requérant avait introduit en 1990 puis les rejeta comme étant mal fondés. Le texte du jugement fut déposé au greffe le 11 mai 1996.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

13. M. Zilaghe a saisi la Commission le 11 octobre 1993. Il se plaignait de la durée de la procédure suivie devant le tribunal administratif régional de Sardaigne et invoquait l'article 6 § 1 de la Convention.

14. Le 6 juillet 1995, la Commission a retenu la requête (n° 25590/94). Dans son rapport du 28 novembre 1995 (article 31), elle conclut, par vingt-trois voix contre six, qu'il y a eu violation de l'article 6. Le texte de son avis et des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt⁵.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

15. Le Gouvernement demande à la Cour, à titre principal, de déclarer que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce et, subsidiairement, de juger qu'il n'a pas été violé.

⁵. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions*, 1997), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

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

16. M. Zilaghe se plaint de la longueur de la procédure qu'il a engagée devant le tribunal administratif régional (« TAR ») de Sardaigne. 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 (...) »

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

17. Selon le Gouvernement, si on ne saurait exclure *a priori* l'existence de droits de caractère civil dans un rapport d'emploi relevant de la fonction publique, les litiges en la matière sortiraient en principe du champ d'application de l'article 6 de la Convention. L'applicabilité de cette disposition découlerait de la prédominance, dans un cas donné, des aspects de droit privé.

En l'espèce, la contestation portant sur une classification professionnelle, elle toucherait à la sphère des pouvoirs par lesquels l'administration organise son activité, secteur couvert par le droit public. Par conséquent, la requête serait irrecevable *ratione materiae*.

18. La Commission considère l'enjeu patrimonial – explicite ou implicite – déterminant aux fins de l'applicabilité de l'article 6 lorsque, comme en l'occurrence, la procédure nationale a une incidence sur les droits patrimoniaux du requérant.

19. La Cour constate que le droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distingue fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé. Cela l'a conduite à juger 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 les arrêts *Massa c. Italie* du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, § 26, et *Neigel c. France* du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 410-411, § 43).

Dans l'affaire *Massa* (arrêt précité), le requérant, à la suite du décès de son épouse qui avait exercé la profession de directrice d'école, réclamait le bénéfice d'une pension de réversion. Dans l'affaire *Francesco Lombardo c. Italie* (arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-B), il s'agissait d'un gendarme (*carabiniere*) réformé pour invalidité qui soutenait que celle-ci résultait de maladies « dues au service » et qui demandait en conséquence le versement d'une « pension privilégiée ordinaire ». Les doléances des

intéressés n'avaient trait ni au « recrutement » ni à la « carrière » et ne concernaient qu'indirectement la « cessation d'activité » d'un fonctionnaire puisqu'elles consistaient en la revendication d'un droit purement patrimonial légalement né après celle-ci. Dans ces circonstances, et eu égard au fait qu'en s'acquittant de l'obligation de payer les pensions litigieuses l'Etat italien n'usait pas de « prérogatives discrétionnaires » et pouvait se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé, la Cour a conclu que les prétentions des intéressés revêtaient un caractère civil au sens de l'article 6 § 1 (arrêt Neigel précité, pp. 410-411, § 43).

20. En l'occurrence, comme cela ressort de son recours au TAR, M. Zilaghe demandait exclusivement l'annulation de la décision de son employeur lui attribuant une classification professionnelle inférieure à celle à laquelle il estimait avoir droit (paragraphe 8 ci-dessus). La contestation qu'il soulevait ainsi avait manifestement trait à sa carrière et ne portait pas sur un droit « de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1.

Partant, cette disposition ne s'applique pas en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par huit voix contre une, que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 septembre 1997.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 55 § 2 du règlement B, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Pekkanen.

Paraphé : R. B.
Paraphé : H. P.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PEKKANEN

(Traduction)

1. Je regrette de ne pouvoir souscrire à l'avis de la majorité de la Cour concernant l'applicabilité de l'article 6 de la Convention en l'espèce.

2. D'après la jurisprudence de la Cour, l'article 6 § 1 s'applique aux litiges où les aspects de droit privé l'emportent sur les aspects de droit public (voir, par exemple, l'arrêt *Feldbrugge c. Pays-Bas* du 29 mai 1986, série A n° 99, p. 16, § 40). En l'occurrence, les aspects de droit public sont jugés prédominants par la majorité, essentiellement au motif que le droit de nombreux Etats européens distingue les fonctionnaires des salariés de droit privé. Cette distinction a conduit la Cour à juger 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 » (paragraphe 19 du présent arrêt).

Cela ne signifie pas, toutefois, que les fonctionnaires échappent d'une manière générale au domaine de la Convention. En effet, ainsi que la Cour l'a déclaré dans son arrêt *Glaserapp c. Allemagne* du 28 août 1986 (série A n° 104, p. 26, § 49), « en règle générale, les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires ». D'autre part, lorsque l'accès à la fonction publique se trouve au centre du problème soumis à la Cour, les faits incriminés ne sont pas couverts par la Convention (*ibidem*, p. 27, § 53).

En conséquence, un fonctionnaire n'est protégé par l'article 6 § 1 de la Convention que si le litige concerne non pas son recrutement, sa carrière ou la cessation de son activité, mais, par exemple, la revendication d'un droit purement patrimonial. De surcroît, pour que l'article 6 § 1 trouve à s'appliquer, il faut que les prérogatives discrétionnaires de l'autorité administrative concernée ne soient pas en cause (paragraphe 19 du présent arrêt).

3. Le terme « fonctionnaire » est utilisé dans l'arrêt sans avoir été aucunement défini. Dès lors, il doit être réputé viser l'ensemble des agents administratifs au service de l'Etat ou des autorités locales qui ne sont pas employés sous contrat de droit privé.

Cette conclusion recèle deux problèmes.

Premièrement, les obligations du fonctionnaire en question ne sont pas prises en compte. La règle s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, du nettoyeur de bureau, sur lequel ne pèsent que des obligations mineures, aux plus hauts fonctionnaires, qui ont, par exemple, le pouvoir d'exercer l'autorité publique. D'après moi, il y a de bons motifs d'exclure de la protection de l'article 6 § 1 les seuls fonctionnaires qui font partie de cette

seconde catégorie. Les Etats ont un intérêt compréhensible et acceptable à décider du recrutement, de la carrière et de la cessation d'activité de ces derniers sans être soumis à un contrôle juridictionnel.

Deuxièmement, il y a des Etats où certaines personnes accomplissant des tâches de service public relèvent du droit public et où certaines autres sont régies par des contrats de droit privé, alors que les obligations des unes et des autres sont identiques. D'après le présent arrêt, tous les salariés de l'Etat qui relèvent du droit public seraient partiellement privés des garanties de l'article 6, tandis que leurs collègues sous contrat de droit privé en bénéficieraient. Dans plusieurs Etats européens, les fonctionnaires seraient donc inégalement protégés par la Convention, nonobstant la similitude de leurs obligations.

4. La Cour devrait fonder son analyse sur une interprétation autonome de la notion de « fonction publique » aux fins de l'article 6 § 1, de sorte que les mêmes critères puissent être appliqués aux personnes occupant des postes équivalents ou similaires, indépendamment du système d'emploi de chaque Etat membre. Il faudrait établir une distinction entre les fonctionnaires exerçant l'autorité publique et les autres. Pareille distinction a été reconnue par la Cour de justice des Communautés européennes (voir, par exemple et *mutatis mutandis*, l'affaire n° 473/93, Commission c. Luxembourg, arrêt du 2 juillet 1996).

5. En l'espèce, les obligations du fonctionnaire en cause ne comportaient pas l'exercice de l'autorité publique. J'estime donc que l'article 6 § 1 était applicable.