



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

AFFAIRE LE CALVEZ c. FRANCE

(73/1997/857/1066)

ARRÊT

STRASBOURG

29 juillet 1998

En l'affaire Le Calvez 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*,

L.-E. PETTITI,

A.N. LOIZOU,

Sir John FREELAND,

MM. A.B. BAKA,

K. JUNGWIERT,

U. LÖHMUS,

E. LEVITS,

V. BUTKEVYCH,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 avril et 29 juin 1998,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par le gouvernement français (« le Gouvernement ») le 11 juillet 1997, 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° 25554/94) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Jean-Marie Le Calvez, avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 juillet 1994 en vertu de l'article 25.

La requête du Gouvernement 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.

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 et a désigné son conseil (article 30).

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 73/1997/857/1066. 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.

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. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement A). Le 28 avril 1997, le président a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. C. Russo, Sir John Freeland, M. L. Wildhaber, M. G. Mifsud Bonnici, M. K. Jungwiert, M. U. Lõhmus et M. V. Butkevych, en présence du greffier (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement A). Par la suite, M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour, a remplacé M. Ryssdal, décédé le 18 février 1998 (article 21 § 6, deuxième alinéa, du règlement A). Ultérieurement, MM. E. Levits, A.B. Baka et A.N. Loizou, suppléants, ont remplacé MM. Russo, Wildhaber et Mifsud Bonnici, empêchés (articles 22 § 1 et 24 § 1).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement A), M. Ryssdal avait consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, le conseil du 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 les mémoires du requérant et du Gouvernement le 13 février 1998.

5. Ainsi qu'en avait décidé M. Ryssdal, les débats se sont déroulés en public le 23 avril 1998, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*
MM. Y. CHARPENTIER, sous-directeur des droits de l'homme
à la direction des affaires juridiques du ministère
des Affaires étrangères, *agent*,
H. ASCENSIO, membre de la sous-direction des droits
de l'homme dudit ministère, *conseil* ;
- *pour la Commission*
M. D. ŠVÁBY, *délégué* ;
- *pour le requérant*
M^e M. PUECHAVY, avocat au barreau de Paris, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations, M. Šváby, M^e Puechavy et M. Charpentier.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le contexte

6. Le 22 août 1980, M. Jean-Marie Le Calvez fut recruté, en qualité de fonctionnaire territorial, comme technicien agricole en Nouvelle-Calédonie. Il fut titularisé le 12 octobre 1981.

1. La première mise en disponibilité

7. A la suite d'une demande du requérant en date du 7 avril 1986, le Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (« le Haut-Commissaire ») décida le 3 juillet 1986 de le placer en position de disponibilité pour une période d'un an à compter du 1^{er} octobre 1986, conformément à l'article 95 du décret n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux du territoire de la Nouvelle-Calédonie (paragraphe 44 ci-dessous). Par une décision du 2 juin 1987, le requérant, conformément à son souhait, fut maintenu dans cette position pour une période de deux ans à compter du 1^{er} octobre 1987, laquelle fut renouvelée jusqu'au mois de janvier 1990.

2. Le détachement

8. Le 26 décembre 1989, le ministre de l'Agriculture et de la Forêt prononça le détachement de M. Le Calvez, qui en avait fait la demande, pour une période de cinq ans à compter du 1^{er} février 1990. L'intéressé fut affecté successivement à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Côtes d'Armor, puis à partir du 1^{er} février 1991, et à sa demande, au service régional de la protection des végétaux à Brest.

9. Après un avis défavorable de la commission administrative paritaire des techniciens d'agriculture du 28 mai 1991 quant au maintien du requérant dans ledit service, le ministre de l'Agriculture informa M. Le Calvez de sa décision de mettre fin à son détachement dans le corps des techniciens du cadre d'Etat et de demander sa réintégration dans le corps des techniciens du cadre territorial de l'agriculture de la Nouvelle-Calédonie.

10. Par un arrêté du 2 juillet 1991, le ministre prononça la fin dudit détachement à compter du 1^{er} août 1991.

3. *La seconde mise en disponibilité*

11. Par une lettre du même jour, le Haut-Commissaire invita le requérant à réintégrer son administration d'origine ou à demander sa mise en disponibilité.

12. La veille, soit le 1^{er} juillet 1991, le requérant avait été placé en arrêt de travail et avait sollicité une indemnisation de la « Mutualité Fonction Publique », qui lui envoya le courrier suivant le 7 octobre 1991 :

« (...) nous vous confirmons qu'il ne nous est pas possible de procéder à l'indemnisation de l'arrêt de travail qui vous a été prescrit à compter du 30 juillet 1991 jusqu'au 26 octobre 1991. En effet, vous êtes fonctionnaire titulaire. A ce titre, les prestations en espèces de l'assurance maladie sont versées par l'administration (...) »

Le même mois, la Mutualité adressait au ministère de l'Agriculture un courrier dans lequel elle confirmait que le requérant était en arrêt de travail depuis le 1^{er} juillet 1991. Elle soulignait que, compte tenu de la cessation d'activité de l'intéressé au sein dudit ministère avec effet au 1^{er} août 1991, ce dernier devait pouvoir prétendre, soit au titre de la fonction publique, soit au titre du régime de sécurité sociale des fonctionnaires, d'une indemnisation.

13. Auparavant, le 9 août 1991, M. Le Calvez avait informé les autorités compétentes de son souhait de ne pas regagner la Nouvelle-Calédonie avant que le tribunal administratif de Rennes ne statue sur sa demande d'annulation de l'arrêté du 2 juillet 1991 (voir paragraphe 19 ci-dessous).

14. Par une décision du 16 septembre 1992, le Haut-Commissaire plaça en conséquence le requérant en position de disponibilité, pour une première période d'un an, à savoir du 1^{er} août 1991 au 31 juillet 1992, prorogée d'année en année et qui a pris fin le 20 mars 1995.

15. Le 30 octobre 1992, la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) de la direction départementale du travail et de l'emploi du Finistère ne reconnut pas au requérant la qualité de travailleur handicapé et le considéra dès lors comme apte au travail.

16. Le 21 décembre 1994, le Haut-Commissaire adressa au requérant la lettre suivante :

« J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint deux ampliations de la décision vous maintenant en position de disponibilité du 1^{er} août 1994 au 20 mars 1995 inclus, date à laquelle vous aurez bénéficié de la totalité des neuf années de disponibilité prévues par l'article 96 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953. Votre demande de réintégration a été transmise aux collectivités susceptibles de disposer d'un poste budgétaire vacant qui permettrait votre réintégration (...) »

B. La procédure relative au détachement

1. Le sursis à exécution

17. Le 31 juillet 1991, le requérant introduisit devant le tribunal administratif de Rennes une demande de sursis à exécution de l'arrêté du 2 juillet 1991 mettant fin à son détachement.

18. Par un jugement du 16 octobre 1991, le tribunal rejeta cette demande, estimant que le préjudice qui résulterait de l'exécution dudit arrêté n'était pas de nature à justifier le sursis à exécution. Le Conseil d'Etat confirma le jugement par un arrêt du 7 octobre 1992.

2. Le recours en annulation

19. Toujours le 31 juillet 1991, M. Le Calvez saisit le tribunal administratif de Rennes d'un recours en annulation contre l'arrêté du 2 juillet 1991.

20. Le tribunal repoussa le recours le 8 juin 1994, par les motifs suivants :

« (...) »

Sur la fin de détachement

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 137 *bis* de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 inséré par l'article 38 de la loi 85-1221 du 22 novembre 1985 : « Nonobstant toutes dispositions contraires dans les statuts particuliers régissant les corps de l'Etat soumis à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et dans les statuts particuliers régissant les corps et emplois de la fonction publique territoriale soumis à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les fonctionnaires appartenant à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie pourront être détachés dans des corps et emplois de l'Etat ou des collectivités territoriales de niveau équivalent à ceux auxquels ils appartiennent et y être intégrés » ; que ces dispositions, si elles permettent le détachement de fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie ainsi que leur intégration dans des corps équivalents de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale, ne dérogent néanmoins pas au caractère révocable du détachement (...)

Considérant en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces versées au dossier qu'informé par lettre du 11 juin 1991 de la décision de mettre fin au détachement (...), le délégué du gouvernement pour la Nouvelle-Calédonie a demandé à l'intéressé (...) de lui préciser s'il souhaitait être placé en disponibilité ou être réintégré dans son cadre d'origine ; que par suite M. Le Calvez ne peut utilement invoquer ni un refus de réintégration après disponibilité qui lui aurait été opposé antérieurement ni la circonstance que son administration d'origine n'aurait pas donné son accord à cette mesure ;

Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas des pièces versées au dossier que la décision mettant fin au détachement du requérant ait été prise pour des motifs étrangers à l'intérêt du service ou soit entachée d'erreur d'appréciation ;

Sur le refus d'intégration

Considérant que si la décision litigieuse mettant fin au détachement du requérant doit être regardée comme portant également refus d'intégration, celui-ci ne peut utilement soutenir que l'administration devait l'intégrer en application de l'article 137 *bis* de la loi du 6 septembre 1984, lesdites dispositions, ainsi que précisé ci-dessus, ne créant aucune obligation à la charge de l'administration d'origine.

(...)»

21. Le 6 juillet 1994, le requérant attaqua le jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes.

22. Le ministre de l'Agriculture déposa un mémoire le 15 novembre 1994, auquel le requérant répondit le 1^{er} décembre de la même année.

23. Par un arrêt du 14 mai 1998, la cour administrative d'appel de Nantes confirma le jugement de première instance.

C. Le recours contre la décision de mutation à Brest

24. Entre-temps, par une requête enregistrée le 31 mai 1991 au greffe du tribunal administratif de Rennes, le requérant avait informé le tribunal qu'il « estimait être victime d'une diffamation morale, intellectuelle et professionnelle et souhaiterait bénéficier de conseils ».

25. Le 8 juin 1994, le tribunal rendit le jugement suivant :

« Considérant que la requête de M. Le Calvez tend à l'annulation de la décision du 28 décembre 1990 concernant sa mutation à Brest ;

Considérant que la décision en cause a été prise, suite à la demande présentée par M. Le Calvez le 10 décembre 1990 ; qu'au surplus, le requérant n'allègue que des moyens tirés de l'illégalité de la décision du 2 juillet 1991 mettant fin à son détachement et qui sont inopérants à l'appui de la décision du 28 décembre 1990 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête ne peut être que rejetée. »

D. La procédure en versement d'indemnités

1. Devant le tribunal administratif de Rennes

26. Dans l'intervalle, le 30 juin 1992, l'intéressé avait adressé au Haut-Commissaire une lettre – restée sans réponse – dans laquelle il demandait « des informations sur sa situation administrative » et sollicitait le versement d'une indemnité de maladie et une compensation de salaire à compter du 1^{er} août 1991. Il faisait valoir que son état de santé le

contraignait à être placé en position d'arrêt de travail depuis le mois d'août 1991 et justifiait le paiement d'indemnités de maladie en vertu du code de la sécurité sociale.

27. Le 15 juillet 1992, M. Le Calvez déposa une requête auprès du tribunal administratif de Rennes par laquelle il demandait l'annulation de la décision implicite du Haut-Commissaire de lui refuser le versement d'indemnités de maladie ainsi qu'une compensation de salaire.

28. Le 1^{er} avril 1994, l'aide juridictionnelle fut accordée au requérant.

29. Le Haut-Commissaire produisit un mémoire en défense, enregistré au greffe du tribunal le 11 juillet 1994, et communiqué à M. Le Calvez par l'intermédiaire de son avocat le 12 septembre. Il concluait dans les termes suivants :

« (...) »

Depuis le mois de juillet 1991, M. Le Calvez adresse régulièrement à l'administration territoriale des avis de prolongation d'arrêt de travail (près d'une cinquantaine reçus à ce jour). Dans un courrier daté du 3 janvier 1994, il a adressé à son administration un certificat médical du D^r Roswag certifiant que son état de santé rend incompatible la reprise d'un poste en Nouvelle-Calédonie (...)

A l'expiration de sa période de détachement, M. Le Calvez n'a pas souhaité, pour des raisons de convenance personnelle, regagner le territoire de la Nouvelle-Calédonie. L'administration territoriale a régularisé sa situation en le plaçant, conformément aux dispositions du statut général des fonctionnaires territoriaux, en position de disponibilité à compter du 1^{er} août 1991.

Le fonctionnaire placé en position de disponibilité ne perçoit en principe aucun traitement et perd le bénéfice du régime de sécurité sociale des fonctionnaires. De ce fait, M. Le Calvez ne peut prétendre à aucune rémunération et à aucune indemnité.

(...) »

30. Le 16 janvier 1995, le médiateur de la République, saisi de l'affaire, fit savoir qu'il avait été informé par le territoire de la Nouvelle-Calédonie que ce dernier ne disposait d'aucun poste vacant susceptible d'accueillir le requérant. Quant à la question de la prise en charge de ce dernier pendant sa maladie, il écrivit :

« (...) il m'a été fait connaître qu'il ne pouvait bénéficier d'un congé de maladie rémunéré dans la mesure où le ministère de l'agriculture n'avait pas à maintenir la rémunération de M. Le Calvez au-delà du 1^{er} août 1991. Le territoire de la Nouvelle-Calédonie, ayant dû le placer en disponibilité d'office, ne pouvait de son côté assurer le versement d'un salaire. Je suis pour ma part obligé de constater qu'un règlement amiable, par la prise en considération des éléments d'équité que j'ai pu développer auprès de mes interlocuteurs s'est heurté à une stricte application des dispositions réglementaires sur ce dernier point. »

31. Le conseil du requérant déposa un mémoire le 26 janvier 1995.

32. Par un jugement du 1^{er} mars 1995, le tribunal administratif de Rennes débouta le requérant pour les motifs suivants :

« Considérant que M. Le Calvez, technicien agricole du cadre territorial de l'agriculture en Nouvelle-Calédonie, a été placé en position de détachement auprès du ministre de l'Agriculture et de la Forêt pour une période de 5 ans à compter du 1^{er} février 1990 ; que par arrêté du 2 juillet 1991, le ministre de l'Agriculture et de la Forêt a mis fin à ce détachement à compter du 1^{er} août 1991 ; que le délégué du gouvernement, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, a invité M. Le Calvez, par lettre du 2 juillet 1991, à lui faire connaître, sous huitaine, s'il souhaitait être placé en position de disponibilité ou être intégré dans son cadre d'origine ; que n'ayant pas regagné le territoire de la Nouvelle-Calédonie, il a alors, par décision du 16 septembre 1992, été placé en position de disponibilité pour une période d'un an, du 1^{er} août 1991 au 31 juillet 1992 inclus, puis maintenu dans cette position par décisions des 23 février et 21 octobre 1993 ; que la requête de M. Le Calvez doit être regardée comme tendant à l'annulation de la décision implicite de refus opposée par le Délégué du gouvernement, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, à sa demande de versement d'une indemnité de maladie et d'une compensation de traitement pour la période qui a commencé à courir le 1^{er} août 1991 ;

Considérant que si, à partir du mois de juillet 1991, M. Le Calvez a adressé aux services territoriaux de la Nouvelle-Calédonie des avis d'arrêt de travail, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un congé maladie lui ait été octroyé ni qu'il ait été mis en disponibilité pour maladie ; que dans ces conditions, M. Le Calvez qui ne saurait utilement invoquer les dispositions des articles L. 721-1 et D. 712-12 du code de sécurité sociale et celles des articles 70 et 71 du statut général des fonctionnaires territoriaux, ne peut prétendre à aucune compensation du traitement ni au bénéfice du régime de sécurité sociale des fonctionnaires. »

2. Devant la cour administrative d'appel de Nantes

33. Le 14 mars 1995, l'intéressé interjeta appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes.

34. Le ministre des Départements et Territoires d'Outre-Mer déposa un mémoire le 11 avril 1995, dans lequel il déclina sa compétence au profit du Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

35. Le 25 avril 1995, le requérant adressa une lettre au président de la cour administrative d'appel de Nantes, dans laquelle il demandait la jonction de ses deux affaires pendantes (paragraphes 21 et 33 ci-dessus). Il précisait que toutes ses demandes d'emploi avaient été infructueuses et que la réintégration dans son administration d'origine était impossible faute de poste budgétaire vacant en Nouvelle-Calédonie. Il ajoutait que l'octroi d'une aide financière lui permettrait de se rendre en Nouvelle-Calédonie pour examiner sur place les possibilités de réintégration ou de reclassement.

36. Le 17 juillet 1995, la cour administrative d'appel enregistra le mémoire en défense du Haut-Commissaire qui concluait :

« (...) si la requête présentée par M. Le Calvez comporte quelques éléments de fait, le plus souvent étrangers au présent litige, elle ne comporte en revanche aucun moyen de droit (...)

A l'expiration de sa période de détachement, M. Le Calvez n'a pas souhaité, pour des raisons de convenance personnelle, regagner le territoire de la Nouvelle-Calédonie. L'administration territoriale a régularisé sa situation en le plaçant, conformément aux dispositions du statut général des fonctionnaires territoriaux, en position de disponibilité à compter du 1^{er} août 1991. Le fonctionnaire placé en position de disponibilité ne perçoit en principe aucun traitement et perd le bénéfice du régime de sécurité sociale des fonctionnaires. De ce fait, M. Le Calvez ne peut prétendre à aucune rémunération et à aucune indemnité. Il n'est donc pas fondé à demander l'annulation du refus de l'administration de lui verser une indemnité de maladie.

(...) »

37. Le requérant déposa un mémoire le 14 août 1995.

38. Dans un courrier du 21 décembre 1995 – resté sans réponse –, il s'enquit du déroulement de la procédure devant la cour administrative d'appel. Par une lettre du 22 février 1996, il interrogea à nouveau le président de la cour administrative sur la possibilité de joindre les deux affaires précitées (paragraphe 35 ci-dessus) et s'inquiéta de la lenteur avec laquelle l'examen de ses affaires progressait. Le greffier de la cour lui répondit le 11 mars 1996 que les dossiers n'étaient pas en état d'être jugés car l'avocat qui avait été désigné pour le représenter au titre de l'aide juridictionnelle n'avait pas encore produit de mémoire.

39. D'après le Gouvernement, ledit avocat a depuis lors été rayé du barreau.

40. Le 11 juin 1996, le requérant s'enquit une nouvelle fois auprès du président de la cour administrative d'appel du sort et du déroulement de la procédure. Le 17 décembre 1997, son nouvel avocat déposa un mémoire.

41. Le 21 janvier 1998, la cour administrative d'appel de Nantes informa le requérant de la tenue d'une audience dans les deux affaires précitées (paragraphe 35 ci-dessus) au courant du mois d'avril 1998.

42. Par un arrêt du 14 mai 1998, la cour administrative de Nantes confirma le jugement de première instance. Elle considéra que du fait de la position de disponibilité dans laquelle le requérant se trouvait, il n'avait pas droit aux prestations sociales réclamées et ce, conformément à l'article 99 du statut des fonctionnaires du territoire de la Nouvelle-Calédonie (paragraphe 44 ci-dessous). En outre, elle ajouta que les dispositions du code de sécurité sociale invoquées par le requérant à l'appui de ses revendications, à savoir les articles L. 712-1 et D. 712-11 (paragraphe 46 ci-dessous), ne s'appliquaient pas davantage à sa situation car elles concernaient les fonctionnaires en position d'activité.

43. Le 20 mai 1998, le requérant se pourvut devant le Conseil d'Etat.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Les principes régissant la mise en disponibilité des fonctionnaires territoriaux

44. Les dispositions du décret n° 1065 du 22 août 1953 pris par le Haut-Commissaire et portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux de l'administration du territoire de la Nouvelle-Calédonie, applicables en l'espèce, sont les suivantes :

Article 91

« La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors des cadres de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier dans cette position de ses droits à l'avancement et à la retraite. »

Article 92

« La disponibilité est prononcée par arrêté du chef du territoire, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé. (...) »

Article 93

« La mise en disponibilité ne peut être prononcée d'office que dans le cas où le fonctionnaire, ayant épuisé ses droits au congé de convalescence ou de longue durée pour maladie, ne peut, à l'expiration de la dernière période, reprendre son service. Dans le cas de la disponibilité d'office faisant suite à un congé de maladie, le fonctionnaire perçoit pendant six mois la moitié de son traitement d'activité, et la totalité des suppléments pour charges de famille. »

Article 94

« La durée de la disponibilité prononcée d'office ne peut excéder une année. Elle peut être renouvelée à deux reprises pour une durée égale.

(...) »

Article 95

« La mise en disponibilité sur demande de l'intéressé ne peut être accordée que pour accident ou maladie grave du conjoint ou d'un enfant, et, après un an de service effectif, à titre exceptionnel, pour convenances personnelles et pour recherches ou études présentant un intérêt général incontestable. »

Article 96

« La durée de la mise en disponibilité sur demande de l'intéressé ne peut excéder trois années. Mais elle peut être renouvelée à deux reprises pour une durée égale. »

Article 99

« Le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande n'a droit à aucune rémunération. (...) »

Article 100

« Le fonctionnaire mis en disponibilité sur sa demande doit solliciter sa réintégration deux mois au moins avant l'expiration de la période en cours. Cette réintégration est de droit à l'une des trois premières vacances si la durée de la disponibilité n'a pas excédé trois années. »

45. La mise en disponibilité est également régie par l'article 72 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale :

« La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

La disponibilité est prononcée, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office à l'expiration des congés prévus aux 2°, 3° et 4° de l'article 57 (congé de maladie d'un an, de longue maladie de trois ans et congé de longue durée). Le fonctionnaire mis en disponibilité qui refuse successivement trois postes qui lui sont proposés dans le ressort territorial de son cadre d'emploi, emploi ou corps en vue de la réintégration peut être licencié après avis de la commission administrative paritaire. Dans les autres cas, si la durée de la disponibilité n'a pas excédé trois années, une des trois premières vacances dans la collectivité ou l'établissement d'origine doit être proposée au fonctionnaire.

(...) »

B. Le code de sécurité sociale

46. Les articles D. 712-11 et L. 712-1 du code de sécurité sociale se lisent ainsi :

Article D. 712-11

« En cas de maladie et maternité, les fonctionnaires bénéficient des prestations en nature des assurances sociales, dans les conditions et suivant les tarifs en vigueur dans les caisses d'assurance maladie auxquelles ils sont affiliés (...) »

Article L. 712-1

« Les fonctionnaires en activité, soumis au statut général, (...) bénéficient, ainsi que leur famille, dans le cas de maladie, maternité, invalidité et décès, de prestations au moins égales à celles qui résultent de la législation relative au régime de sécurité sociale. »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

47. M. Le Calvez a saisi la Commission le 9 juillet 1994. 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, ainsi que de l'article 6 § 3 de la Convention.

48. Le 27 juin 1996, la Commission (deuxième chambre) a retenu la requête (n° 25554/94) quant au grief relatif à la durée de la procédure en versement d'indemnités. Dans son rapport du 26 février 1997 (article 31), elle conclut, à l'unanimité, à la violation de l'article 6 § 1. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

49. Dans son mémoire, le Gouvernement demande à la Cour de rejeter la requête, à titre principal parce qu'incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention, à titre subsidiaire parce que mal fondée.

50. De son côté, le requérant invite la Cour à dire qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 en ce qu'il n'a pas été statué dans un délai raisonnable sur ses droits de caractère civil comme l'exige cette disposition.

1. *Note du greffier* : 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.

EN DROIT

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

51. M. Le Calvez se plaint de la durée de la procédure en versement d'indemnités qu'il a engagée le 30 juin 1992. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

« 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 (...) »

52. La Commission souscrit aux arguments du requérant tandis que le Gouvernement considère l'article 6 § 1 inapplicable à la procédure en cause.

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

53. Selon M. Le Calvez, la procédure qu'il a introduite devant le tribunal administratif de Rennes, puis devant la cour administrative d'appel de Nantes a un objet purement patrimonial car elle est indépendante de toutes celles qu'il a engagées auparavant et qui étaient liées à son activité professionnelle.

54. Le Gouvernement excipe, à titre principal, de l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 au cas d'espèce, le litige soumis aux juridictions administratives ne portant pas sur des droits et obligations de caractère civil. Le recours en versement d'indemnités serait étroitement lié aux recours antérieurs du requérant relatifs au déroulement de sa carrière et ne saurait être dissocié de la position dans laquelle il se trouve – la disponibilité – au regard du statut de la fonction publique. La demande financière ne constituerait que le corollaire de la question principale, à savoir la détermination préalable de la situation statutaire de l'intéressé. Cette dernière aurait d'ailleurs été déterminante dans le rejet de sa requête le 1^{er} mars 1995 par le tribunal administratif de Rennes, qui considéra que M. Le Calvez n'avait pas été placé en disponibilité pour maladie et que dès lors il ne pouvait prétendre au versement d'indemnités. S'appuyant sur l'arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997 (*Recueil des arrêts et décisions* 1997-II) dans lequel la Cour a déclaré l'article 6 § 1 inapplicable à des circonstances qui seraient analogues à la présente espèce, le Gouvernement soutient que la requête est incompatible *ratione materiae* avec ladite disposition.

55. D'après la Commission, dans la procédure tendant au versement d'indemnités, le requérant revendiquait un droit purement patrimonial et donc de « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1.

56. La Cour rappelle que selon les principes dégagés par sa jurisprudence, elle doit d'abord rechercher s'il y avait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice ; enfin, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit (arrêts *Acquaviva c. France* du 21 novembre 1995, série A n° 333-A, p. 14, § 46, et *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* du 26 août 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1357, § 32).

A la lumière de ces principes, la Cour note que le requérant prétendait avoir droit à des indemnités et que son administration d'origine n'a pas accueilli cette demande. Saisies par l'intéressé, les juridictions administratives le déboutèrent au motif qu'il ne remplissait pas la condition essentielle mise par la loi à l'obtention de telles indemnités : être en position d'activité au sein de la fonction publique. En conséquence, « une contestation » surgit entre M. Le Calvez et ladite administration.

Il échet ensuite de déterminer si la thèse du requérant présentait un degré suffisant de sérieux et non si elle se justifiait au regard de la législation française (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Neves e Silva c. Portugal* du 27 avril 1989, série A n° 153-A, p. 14, § 37) ou si une autre base juridique eût offert de meilleures chances de succès (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Editions Périscope c. France* du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 65, § 38). Or le tribunal administratif de Rennes puis la cour administrative d'appel de Nantes reconnurent la recevabilité de l'action ; sans doute relevèrent-ils que le requérant ne répondait pas à la condition fixée par la législation interne pour obtenir le versement des indemnités revendiquées, mais par là même ils tranchèrent ladite contestation. De plus, l'issue de la procédure devant les juridictions administratives – en annulation de la décision implicite par laquelle le Haut-Commissaire a rejeté la demande de M. Le Calvez tendant au versement d'indemnités – était directement déterminante pour le droit de celui-ci à être pris en charge alors qu'il était en arrêt de travail. Partant, il y avait « contestation » sur un « droit » au sens de l'article 6 § 1. Il échet donc d'examiner si ledit droit est de « caractère civil ».

57. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle 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 notamment l'arrêt *Neigel* précité, p. 410, § 43). Cette disposition est néanmoins applicable lorsque la revendication litigieuse a trait à un droit « purement patrimonial » – tel que le paiement d'un salaire (arrêts *De Santa c. Italie*, *Lapalorcia c. Italie* et *Abenavoli c. Italie* du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, respectivement p. 1663, § 18, p. 1677, § 21, et p. 1690, § 16) ou d'une pension (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 « essentiellement patrimonial » (arrêt Nicodemo c. Italie du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1703, § 18).

58. En l'espèce, la Cour note que la réintégration du requérant dans son administration d'origine n'a pas été possible (paragraphe 30 ci-dessus). Elle rappelle surtout que cette administration n'était soumise à aucune obligation à cet égard et que la question de l'éventuel droit de l'intéressé à sa réintégration dans son administration d'origine ou une autre, sort du champ d'application de l'article 6 § 1 en raison du pouvoir discrétionnaire de l'administration en la matière, et de sa nature – liée au déroulement de la carrière *stricto sensu*.

En revanche, la question qui se trouve au cœur de la procédure en versement d'indemnités se différencie de celle des autres procédures engagées en ce sens qu'elle revêt une nature patrimoniale. Certes, la revendication en cause est connexe à la mise en disponibilité de M. Le Calvez dans la mesure où cette position est réglementée et engendre un certain nombre de conséquences, notamment la perte de certains avantages caractéristiques de la fonction publique en France. Il n'en demeure pas moins que le requérant, atteint dans ses moyens d'existence et placé en arrêt de travail pour maladie depuis août 1991, pouvait solliciter des juridictions qu'elles statuent sur sa demande d'allocation d'indemnités. L'issue de sa requête – favorable ou défavorable pour lui – devait avoir une incidence sur ses droits patrimoniaux. Par ailleurs, la Cour constate que le différend qui oppose le requérant aux autorités ne mettait nullement en cause des pouvoirs discrétionnaires de l'administration. Partant, elle conclut que les prétentions de l'intéressé revêtaient un caractère civil au sens de l'article 6 § 1, qui trouve à s'appliquer en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1

59. Reste à savoir s'il y a eu dépassement du « délai raisonnable ». Requérant et Commission répondent par l'affirmative, le Gouvernement par la négative.

60. La période à considérer n'a pas commencé, comme l'affirme le Gouvernement, avec la saisine du tribunal administratif de Rennes le 15 juillet 1992, mais le 30 juin 1992, avec la demande préalable auprès du Haut-Commissaire (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt X c. France du 31 mars 1992, série A n° 234-C, p. 90, § 31). La procédure n'a pas encore pris fin, étant pendante devant le Conseil d'Etat (paragraphe 43 ci-dessus). A ce jour, elle s'étend sur six ans.

61. Le caractère raisonnable de la durée de la 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, parmi

beaucoup d'autres, l'arrêt *Duclos c. France* du 17 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, p. 2180, § 55).

62. Selon le Gouvernement, la durée de la procédure devant le tribunal administratif n'est pas excessive car d'autres instances engagées par le requérant étaient en cours devant cette juridiction. En outre, la procédure devant la cour administrative d'appel de Nantes a été sensiblement allongée en raison de difficultés qui ne sont pas imputables à cette juridiction mais à la négligence de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle qui n'a jamais produit de mémoire.

63. Avec la Commission, la Cour constate que si le comportement du requérant n'est pas exempt de reproches, plusieurs retards sont à mettre à la charge des autorités : d'abord, il y a eu celui entre le 15 juillet 1992, date de la saisine du tribunal administratif (paragraphe 27 ci-dessus), et le 11 juillet 1994, date du dépôt du mémoire du Haut-Commissaire (paragraphe 29 ci-dessus) ; ensuite, près de huit mois s'écoulèrent entre cette dernière date et le prononcé du jugement du tribunal administratif le 1^{er} mars 1995 sans que ledit tribunal ne réalisât d'acte d'instruction hormis la communication du mémoire déposé par le requérant (paragraphe 31 ci-dessus) ; enfin, il a fallu une période de trois ans pour juger en appel une affaire qui, nonobstant la demande de jonction du requérant (paragraphe 35 ci-dessus) et le retard dans le dépôt de son mémoire devant la cour administrative d'appel (paragraphe 40 ci-dessus), était simple et pour laquelle aucun acte d'instruction ne s'est révélé nécessaire. Vu l'ensemble de ces retards, la Cour estime que le « délai raisonnable » exigé par l'article 6 § 1 de la Convention n'a pas été respecté. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION

64. D'après l'article 50 de la Convention,

« Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable. »

A. Dommage

65. M. Le Calvez réclame 50 000 francs français (FRF) pour dommage matériel et 250 000 FRF pour préjudice moral.

66. Selon le Gouvernement, cette demande n'est pas sérieuse car M. Le Calvez ne pouvait ignorer que sa mise en disponibilité le priverait du bénéfice du régime de la sécurité sociale. En tout état de cause, le constat de

violation fournirait en soi une réparation suffisante pour tout dommage éventuellement subi.

67. Le délégué de la Commission s'en remet à la Cour pour fixer une somme due au titre du préjudice moral.

68. Estimant qu'aucun lien de causalité entre la durée de la procédure litigieuse et le préjudice matériel allégué n'a été établi, la Cour rejette la demande du requérant à ce titre. En revanche, on peut raisonnablement penser que la durée excessive de la procédure a provoqué chez le requérant une certaine angoisse constitutive d'un dommage moral. Statuant en équité, la Cour alloue 15 000 FRF à l'intéressé.

B. Frais et dépens

69. Le requérant sollicite 20 000 FRF pour les frais et dépens exposés devant les juridictions internes et les organes de la Convention.

70. Le Gouvernement et le délégué de la Commission ne se prononcent pas.

71. Compte tenu de l'absence de précisions et de justificatifs quant aux frais exposés, la Cour juge acceptable l'octroi de la moitié seulement du montant réclamé, soit 10 000 FRF.

C. Intérêts moratoires

72. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 3,36 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par huit voix contre une, que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique en l'espèce et qu'il a été violé ;
2. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 15 000 (quinze mille) francs français pour dommage moral et 10 000 (dix mille) francs français pour frais et dépens ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 3,36 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
3. *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 29 juillet 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 de l'opinion dissidente de M. Pettiti.

Paraphé : R. B.
Paraphé : H. P.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PETTITI

J'ai voté pour la non-violation en considérant que la décision n'est pas, sur l'applicabilité de l'article 6, dans le sens de la jurisprudence habituelle de la Cour, notamment Neigel et Huber et *a contrario* Cazenave de la Roche.

En effet, la question de principe était identique. Il s'agissait d'identifier la nature et l'objet de la question soumise à la juridiction nationale administrative.

Une telle analyse conduirait au même constat que dans les affaires Neigel et Huber, à savoir qu'il était bien question du statut de la fonction publique et non d'une question patrimoniale distincte et accessoire.

L'application du statut de la fonction publique dans le cas Le Calvez résultait de la législation elle-même et non d'une simple interprétation par les tribunaux nationaux.

Le problème d'une éventuelle incompatibilité d'une décision judiciaire nationale avec la Convention ne se pose donc pas.

La production de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, rendu le 14 mai 1998 après l'audience publique de la Cour européenne, conforte cette analyse.

De par le statut qu'il avait accepté, M. Le Calvez savait que la période maximale de mise en disponibilité était de neuf ans et qu'à l'expiration de cette période, il était hors statut, son détachement ayant cessé. Or c'est volontairement qu'il a demandé la mise en disponibilité et qu'il n'a pas demandé en temps utile sa réintégration alors qu'il refusait, le 9 août 1991, le retour à son poste ou à un poste similaire en Nouvelle-Calédonie. Délibérément, M. Le Calvez est sorti de la fonction publique.

Il en résultait *ipso facto* qu'il perdait les privilèges et droits à indemnités du statut. La demande de M. Le Calvez en indemnités pour arrêt de travail n'était pas fondée puisqu'il avait été averti le 28 mai 1991 de la cessation au 1^{er} août 1991 de son détachement.

Au surplus, le tribunal administratif de Rennes, à juste titre, a refusé d'annuler l'arrêté de fin de détachement. Ledit tribunal avait aussi refusé d'accorder le sursis à exécution.

L'administration n'était pas tenue d'attribuer un poste même si elle avait disposé d'un budget à cet effet.

M. Le Calvez a présenté cinquante avis d'arrêt de travail, qui ont tous été jugés injustifiés par la juridiction interne statuant en fait.

La Cour européenne ne peut se substituer à la juridiction nationale pour l'appréciation des faits et l'interprétation de la loi nationale.

M. Le Calvez est dans une situation comparable à celle d'un salarié du secteur privé sous contrat de durée déterminée de deux mois. Dans une telle hypothèse, il ne pourrait demander un troisième mois de salaire ou des indemnités. En un tel cas, il n'y aurait pas de contestation sérieuse.

La décision de la cour administrative d'appel confirme bien que le litige porte essentiellement sur la question de savoir si M. Le Calvez pouvait revendiquer des droits au titre du statut de la fonction publique.

Sur cette question de principe, la cour administrative d'appel confirme que M. Le Calvez avait perdu le bénéfice des avantages accordés par la fonction publique conformément au statut auquel il était soumis.

En conséquence, sa demande ne constituait même pas la contestation sérieuse portant sur des droits et obligations de caractère civil exigée par l'article 6 au sens de la jurisprudence de la Cour.

M. Le Calvez se trouvait dans une situation comparable à celle d'une personne qui, n'ayant pas appartenu à la fonction publique, aurait réclamé des dommages-intérêts et des salaires ou prestations à une administration dont elle n'était pas membre reconnu comme titulaire.

Il ne suffit pas de demander sans droit des sommes pour conférer juridiquement un caractère patrimonial principal à la demande. La demande d'origine était liée au statut. Le refus opposé par la juridiction interne ne relève pas du champ de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Certes, on pourrait souhaiter une incorporation du contentieux de la fonction publique au titre de l'article 6 dans la Convention, mais ceci est du domaine des Etats et d'un Protocole additionnel.

S'agissant notamment de la durée déraisonnable et même sans Protocole additionnel, on pourrait envisager l'applicabilité de l'article 6 si le requérant argumentait en soulignant que la durée déraisonnable de la procédure aboutit en fait à un refus d'accès au tribunal. Mais la requête n'a pas porté sur ce point.

Dans ces conditions et dans le cadre de la compétence *ratione materiae*, il n'y avait pas à mon sens applicabilité de l'article 6.