



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

AFFAIRE COUEZ c. FRANCE

(94/1997/878/1090)

ARRÊT

STRASBOURG

24 août 1998

En l'affaire Couez 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. F. GÖLCÜKLÜ, *président*,

L.-E. PETTITI,

A. SPIELMANN,

N. VALTICOS,

R. PEKKANEN,

J. MAKARCZYK,

K. JUNGWIERT,

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 21 avril et 29 juillet 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 19 septembre 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° 24271/94) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Guy Couez, avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 8 juillet 1993 en vertu de l'article 25.

La requête du Gouvernement renvoie à l'article 48 de la Convention. 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° 94/1997/878/1090. 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 manifesté le désir de participer à l'instance et a sollicité l'autorisation de présenter lui-même sa cause. Le président de la chambre n'y a pas consenti et a invité l'intéressé à nommer pour le représenter un conseil habilité à exercer dans l'un quelconque des Etats contractants et résidant sur le territoire de l'un d'eux (article 30 § 1). Le requérant n'ayant pas désigné de représentant dans le délai que le président lui avait imparti à cette fin, la Cour a supposé qu'il ne souhaitait pas participer à l'instance.

3. Le 25 septembre 1997, 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 A et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'examen de la présente cause et de l'affaire Benkessiouer c. France¹. La chambre à constituer de la sorte 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 même jour, en présence du greffier, le président de la Cour a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. F. Gölcüklü, F. Matscher, A. Spielmann, N. Valticos, R. Pekkanen, J. Makarczyk et V. Butkevych (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement A). Par la suite, M. Gölcüklü a remplacé M. Bernhardt à la présidence de la chambre, M. E. Levits, suppléant, est devenu membre titulaire de celle-ci et M. K. Jungwiert, suppléant, a remplacé M. Matscher, empêché (articles 22 § 1 et 24 § 1 du règlement A).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement A), M. Bernhardt avait consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, M. Y. Charpentier, le requérant et le délégué de la Commission, M. J.-C. Soyer, 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 prétentions du requérant au titre de l'article 50 de la Convention le 17 mars 1998 et le mémoire du Gouvernement le 1^{er} avril 1998. Le 20 avril 1998, le délégué de la Commission a déclaré ne pas souhaiter présenter des observations sur ces documents.

5. Le 24 février 1998, la chambre a renoncé à tenir audience, les conditions prévues pour une telle dérogation à la procédure habituelle étant remplies (articles 26 et 38 du règlement A).

1. Affaire n° 95/1997/879/1091.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. M. Couez est né en 1941 et réside à Saint-Quentin (Aisne).

Le 20 janvier 1989, au cours du cross annuel organisé par la compagnie de CRS (Compagnies républicaines de sécurité) à laquelle il appartenait, il fut victime d'un infarctus. Après des arrêts de travail du 20 au 23 janvier 1989 et du 25 janvier au 11 avril 1989, motivés par son état de santé, il réintégra son poste. Le 8 février 1991, il sollicita un congé de longue maladie et demanda que son infarctus ainsi que les arrêts de travail postérieurs fussent reconnus imputables au service, afin que lui fût appliqué le statut des fonctionnaires de police blessés en service commandé.

7. Le 3 mai 1991, le comité médical interdépartemental donna un avis défavorable à la demande de congé de longue maladie. Le 14 mai 1991, M. Couez fut notifié du refus de son administration de lui accorder un tel congé. Par une lettre du 27 décembre 1991, le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais informa le requérant de l'avis défavorable émis par la commission de réforme quant à l'imputabilité au service de l'arrêt de travail ainsi que de l'avis favorable à ce que soit constatée son inaptitude définitive aux fonctions de policier actif et à son reclassement dans le corps des personnels administratifs jusqu'à sa mise à la retraite à soixante ans ; il précisait qu'en cas de refus de reclassement, par M. Couez ou le ministère de l'Intérieur, la mise à la retraite de l'intéressé pour invalidité serait alors prononcée avec effet immédiat.

A. Le recours contre le refus de l'administration d'imputer les arrêts de travail à un accident de service

8. Le 20 janvier 1992, le requérant saisit le tribunal administratif d'Amiens d'un recours contre la décision du préfet, du 27 décembre 1991, l'informant que la commission de réforme avait refusé de considérer qu'un arrêt de travail du 8 avril 1990 était imputable à un accident de service. Le 5 février 1992, il sollicita également le sursis à exécution de cette décision.

Entre-temps, le 25 janvier 1992, M. Couez avait refusé son reclassement dans le corps des personnels administratifs et, le 3 février 1992, le ministre de l'Intérieur l'avait déclaré inapte aux fonctions de policier actif et l'avait placé à titre rétroactif en congé de maladie ordinaire à compter du 8 août 1990.

9. Par un jugement du 2 juillet 1992, le tribunal administratif d'Amiens rejeta la demande de sursis à exécution de la décision du 27 décembre 1991.

Le 10 juillet 1992, M. Couez fut placé en disponibilité d'office sans traitement à compter du 8 août 1991, date à laquelle il avait épuisé ses droits à congé de maladie ordinaire. Le 4 septembre 1992, il fut maintenu par une nouvelle décision dans la même situation.

10. Le 5 août 1992, le préfet informa le requérant que le docteur B. avait été désigné pour l'examiner aux fins de son admission à la retraite pour invalidité.

11. Le 24 mars 1993, le requérant présenta une requête auprès du tribunal administratif d'Amiens tendant à ce que son président statuât par voie de référé sur le recours introduit le 20 janvier 1992 (paragraphe 8 ci-dessus). Par une ordonnance du 25 mars 1993, le président du tribunal administratif rejeta la requête.

12. Le 24 janvier 1994, M. Couez fut mis à la retraite pour invalidité.

13. Le 31 mai 1995, le tribunal administratif, par un jugement avant dire droit, ordonna une expertise médicale du requérant.

Le 28 juin 1996, il annula les décisions des 10 juillet et 4 septembre 1992, en ce qu'elles maintenaient M. Couez en disponibilité d'office sans traitement à compter du 15 janvier 1992 ; il annula aussi la décision du 24 janvier 1994 plaçant celui-ci en retraite pour invalidité (paragraphe 12 ci-dessus) ; le tribunal jugea que c'était le 25 janvier 1992, date à laquelle il avait refusé la proposition de reclassement qui lui avait été faite (paragraphe 8 ci-dessus), que le requérant devait être admis à la retraite.

Le 25 juillet 1995, M. Couez avait formé un appel contre le jugement avant dire droit du 31 mai 1995, lequel était encore pendant devant la cour administrative d'appel de Nancy au jour du prononcé du présent arrêt.

14. Selon le Gouvernement, le requérant a déposé, entre le 20 janvier 1992 (date de la saisine du tribunal administratif d'Amiens) et le 28 juin 1996 (date à laquelle ce tribunal rendit son jugement), vingt-sept mémoires.

B. Le recours contre la mise en disponibilité sans traitement

15. Par ailleurs, le 18 mars 1992, M. Couez avait engagé devant le tribunal administratif d'Amiens un recours contre la décision du 10 juillet 1992 le plaçant en disponibilité d'office sans traitement (paragraphe 9 ci-dessus). Il s'en désista par la suite et, le 31 mai 1995, le tribunal administratif rendit un jugement donnant acte de ce désistement.

Contre ce jugement, le requérant interjeta, le 31 juillet 1995, un appel, lequel était encore pendant devant la cour administrative d'appel de Nancy, au jour du prononcé du présent arrêt.

16. Selon le Gouvernement, le requérant déposa sept mémoires devant le tribunal administratif d'Amiens (entre le 18 mars 1992 et le 31 mai 1995), et trois devant la cour administrative d'appel de Nancy (entre le 31 juillet 1995 et le 4 juin 1996).

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

17. Les articles pertinents de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat se lisent ainsi :

Article 34

« Le fonctionnaire en activité a droit :

(...)

2. A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. (...)

Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du Code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident.

3. A des congés de longue maladie d'une durée maximale de trois ans dans les cas où il est constaté que la maladie met l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, rend nécessaire un traitement et des soins prolongés et qu'elle présente un caractère invalidant et de gravité confirmée. Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement pendant un an ; le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. (...) »

Article 51

« 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 paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 34 ci-dessus. Le fonctionnaire mis en disponibilité qui refuse successivement trois postes qui lui sont proposés en vue de sa réintégration peut être licencié après avis de la commission administrative paritaire. »

Article 65

« Le fonctionnaire qui a été atteint d'une invalidité résultant d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10 p. 100 ou d'une maladie professionnelle peut prétendre à une allocation temporaire d'invalidité cumulable avec son traitement dont le montant est fixé à la fraction du traitement minimal (...) correspondant au pourcentage d'invalidité.

Les conditions d'attribution ainsi que les modalités de concession, de liquidation, de paiement et de révision de l'allocation temporaire d'invalidité sont fixées par un décret en Conseil d'Etat qui détermine également les maladies d'origine professionnelle. »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

18. M. Couez a saisi la Commission le 8 juillet 1993. 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.

19. La Commission (deuxième chambre) a retenu la requête (n° 24271/94) le 27 novembre 1996. Dans son rapport du 21 mai 1997 (article 31), elle conclut à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

20. Dans son mémoire le Gouvernement prie la Cour de rejeter la requête de M. Couez.

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

21. M. Couez 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 (...) »

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

22. Le Gouvernement excipe, à titre principal, de l'inapplicabilité au cas d'espèce de l'article 6 § 1. Il soutient que l'arrêt *Huber c. France* du 19 février 1998 (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-I) est applicable par analogie : en effet, les deux affaires portent sur la carrière et la cessation d'activité d'un fonctionnaire et ont pour origine une mise en congé pour longue maladie. Si les décisions de l'administration ont aussi des implications partiellement pécuniaires pour M. Couez, cet élément ne suffirait pas à conférer une nature « civile » aux procédures litigieuses (arrêt *Huber* précité, pp. 115–116, § 37). Ces implications résulteraient de la décision initiale de refuser la mise en congé de longue maladie de M. Couez ainsi que l'imputation de ses arrêts de travail à un accident de service ; or ces décisions concernent au premier chef le déroulement de la carrière d'un fonctionnaire, qui participait à une mission régaliennne fondamentale de l'Etat, à savoir le maintien de l'ordre public. En outre, la législation pertinente en l'occurrence (paragraphe 17 ci-dessus) conférerait à l'Etat des prérogatives unilatérales et discrétionnaires et les fondements de celle-ci seraient le service public et non, comme pour les salariés de droit privé, le contrat et l'accord des volontés.

23. D'après la Commission, dans la procédure relative au refus de l'administration d'imputer l'accident de M. Couez au service, celui-ci revendiquait un droit purement patrimonial lié à son activité professionnelle. Le droit à un congé de longue maladie devrait passer pour un « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1, lequel trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

24. 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 c. France du 17 mars 1997, *Recueil* 1997-II, 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. 1697, § 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).

25. A la différence des affaires Neigel et Huber où il s'agissait essentiellement de la réintégration des requérants dans le service public, les revendications de M. Couez concernaient à première vue la « carrière » et la « cessation d'activité » de celui-ci (paragraphe 6 et 7 ci-dessus) ; toutefois, leur issue – favorable ou défavorable pour lui – devait avoir une incidence déterminante sur ses droits patrimoniaux : l'annulation par le tribunal administratif d'Amiens du refus de l'administration d'imputer les arrêts de travail du requérant à un accident de service aurait entraîné l'application à ce dernier du statut des fonctionnaires blessés en service commandé et aurait aussi évité sa mise en disponibilité d'office sans traitement.

Plus précisément, la reconnaissance par une autorité compétente que son accident était survenu dans l'exercice de ses fonctions lui aurait permis de conserver l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite et de se voir rembourser les honoraires médicaux et les frais directement entraînés par l'accident. En cas d'invalidité résultant d'un tel accident, il aurait pu prétendre à une allocation temporaire d'invalidité cumulable avec son traitement. Enfin, la mise en congé de longue maladie aurait donné lieu au versement de l'intégralité de son traitement pendant un an et de la moitié de celui-ci pendant deux ans supplémentaires (paragraphe 17 ci-dessus).

La Cour constate donc que le différend qui opposait le requérant aux autorités ne mettait pas en cause des prérogatives de l'administration ; l'Etat aurait eu l'obligation de faire bénéficier M. Couez, si celui-ci avait obtenu gain de cause, de ce régime conformément à la législation en vigueur (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Francesco Lombardo précité, p. 27, § 17).

Partant, la Cour conclut que les prétentions du requérant revêtaient un caractère civil au sens de l'article 6 § 1, qui trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

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

26. Aussi la Cour doit-elle rechercher s'il y a eu dépassement du « délai raisonnable ». Commission et requérant répondent par l'affirmative, le Gouvernement par la négative.

27. La Cour note que la première procédure, relative au refus de l'administration d'imputer les arrêts de travail du requérant à un accident de service, a débuté le 20 janvier 1992, avec la saisine du tribunal administratif d'Amiens (paragraphe 8 ci-dessus), et a pris fin le 28 juin 1996, date du jugement dudit tribunal (paragraphe 13 ci-dessus). Elle a donc duré quatre ans, cinq mois et huit jours. L'appel du requérant contre le jugement avant dire droit, du 31 mai 1995, est encore pendant devant la cour administrative d'appel de Nancy (paragraphe 13 ci-dessus).

La seconde procédure, relative à la mise en disponibilité sans traitement, a débuté le 18 mars 1992, date de la saisine du tribunal administratif d'Amiens, et reste pendante devant la cour administrative d'appel de Nancy (paragraphe 15 ci-dessus).

28. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir parmi beaucoup d'autres, *mutatis mutandis*, l'arrêt Ceteroni c. Italie du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, p. 1756, § 22).

29. Selon le Gouvernement, les retards dénoncés sont dus au comportement de M. Couez qui déposa, dans le cadre de la première procédure, vingt-sept mémoires, ce qui obligea le magistrat rapporteur à effectuer un travail de surveillance et de communication des pièces particulièrement lourd.

30. Avec la Commission, la Cour constate une période d'inactivité imputable aux autorités judiciaires dans le cadre de la première procédure : celle entre le 2 juillet 1992, date du rejet de la demande de sursis à exécution de la décision du 27 décembre 1991 (paragraphe 9 ci-dessus), et le 25 mars 1993, date du rejet de la requête en référé (paragraphe 11 ci-dessus). En outre, à partir de cette date et jusqu'au prononcé du jugement du tribunal administratif le 28 juin 1996, le seul acte d'instruction réalisé par ledit tribunal, hormis la communication des mémoires déposés par les parties, fut le jugement avant dire droit du 31 mai 1995 ordonnant une expertise médicale (paragraphe 13 ci-dessus).

Partant, il y a eu dépassement du « délai raisonnable » et donc violation de l'article 6 § 1.

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

31. 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. Préjudice

32. Pour ses « nombreux préjudices matériels, moraux, corporels, ainsi qu'en raison des atteintes à [son] honneur », M. Couez sollicite 3 000 000 francs français (FRF) de dommages-intérêts, la perception des rappels de ses traitements avec intérêts depuis leur suppression, le remboursement de ses frais d'avocat, de ses feuilles de maladie, de ses frais de téléphone, de correspondance et de transport et surtout la perception de sa retraite de policier à partir de ses cinquante-cinq ans avec intérêts. Il réclame en outre que lui soit reconnue sa qualité de victime d'un accident de service, que la notation faite par son commandant soit annulée, qu'il soit nommé officier de la paix et, enfin, qu'il reçoive la médaille des sports et la médaille du courage et du dévouement.

33. D'après le Gouvernement, le requérant confond le préjudice qu'il estime avoir subi du fait de son différend avec l'administration et celui tiré de la durée des procédures. Un constat de violation de l'article 6 § 1, s'il avait lieu, constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

34. Le délégué de la Commission ne se prononce pas.

35. En ce qui concerne le préjudice matériel, la Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation de l'article 6 § 1 et le préjudice subi par le requérant. Quant au préjudice moral, on peut raisonnablement penser que la durée excessive de la procédure a provoqué chez M. Couez angoisse et tension. Statuant en équité, la Cour lui alloue 30 000 FRF à ce titre.

36. Quant aux autres demandes du requérant, la Cour n'a pas compétence pour statuer à leur sujet (voir, notamment, l'arrêt Higgins et autres c. France du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 62, § 50).

B. Intérêts moratoires

37. 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 sept voix contre deux, que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique en l'espèce et a été violé ;
2. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 30 000 (trente mille) francs français pour dommage moral ;
 - b) que ce montant est 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 24 août 1998.

Signé : Feyyaz GÖLCÜKLÜ
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 concordante de M. Pekkanen ;
- opinion dissidente de M. Pettiti, à laquelle M. Gölcüklü déclare se rallier.

Paraphé : F. G.
Paraphé : H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE PEKKANEN

(Traduction)

1. J'ai voté pour l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention en l'espèce, pour les motifs exposés dans mes opinions dissidentes relatives aux affaires *Spurio, Gallo, Zilaghe, Laghi, Viero, Orlandini, Ryllo, Soldani, Fusco, Di Luca et Saluzzi, Pizzi, Scarfò, Argento et Trombetta c. Italie* (arrêts du 2 septembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions 1997-V*), ainsi qu'à l'affaire *Huber c. France* (arrêt du 19 février 1998, *Recueil 1998-I*).

2. Comme j'ai eu l'occasion de le préciser dans ces affaires, le terme « fonctionnaire » a été utilisé par la Cour d'une manière qui laisse croire qu'il vise l'ensemble des agents administratifs au service de l'Etat ou des autorités locales qui ne sont pas employés sous contrat de droit privé. Suivant la jurisprudence de la Cour, 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. Or cette approche est, à mon avis, source d'inconvénients à un double titre.

Premièrement, elle vise indistinctement tous les fonctionnaires indépendamment de leur position dans la hiérarchie ou le type des fonctions exercées. Or les Etats ont un intérêt compréhensible et acceptable à décider de telles questions, sans être soumis à un contrôle juridictionnel, seulement pour les hauts fonctionnaires qui participent à l'exercice de la puissance publique.

Deuxièmement, cette approche aboutissait à une protection inégale par la Convention des fonctionnaires de plusieurs Etats membres, dans la mesure où ceux des fonctionnaires qui relevaient du droit public se trouvaient partiellement privés des garanties de l'article 6, tandis que certains de leurs collègues, soumis à des contrats de droit privé, en bénéficiaient, et cela nonobstant la similitude de leurs fonctions.

3. A mon avis, 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). Dans la présente affaire, le requérant était un fonctionnaire de police qui s'était heurté au refus de l'administration d'imputer ses arrêts de travail à un accident de service et qui fut amené à saisir, comme le droit français l'y autorisait, les tribunaux. Le priver des garanties procédurales consacrées par l'article 6 sur le seul fondement de sa qualité de fonctionnaire aurait été peu compatible avec toute idée d'équité et discriminatoire par rapport à tous les autres justiciables auxquels ces mêmes tribunaux sont tenus d'offrir lesdites garanties.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PETTITI,
À LAQUELLE M. LE JUGE GÖLCÜKLÜ
DÉCLARE SE RALLIER

J'ai voté avec la minorité pour l'inapplicabilité de l'article 6 de la Convention. L'affaire Couez posait une fois de plus le problème du champ d'application *ratione materiae* de la Convention européenne.

La jurisprudence de la Cour avait nettement affirmé que la fonction publique et les questions contentieuses se rattachant au statut de la fonction publique n'étaient pas du ressort de la Convention.

Les Etats membres sont libres d'adopter un statut de la fonction publique dont le plus ancien modèle est celui du droit public français.

La Cour admet par exception l'applicabilité de l'article 6 lorsqu'il s'agit de questions patrimoniales totalement détachables des litiges relatifs au statut et aux critères de carrière et de régimes spéciaux, etc., et n'étant pas seulement accessoires de la question principale soumise à la Cour relative au statut (arrêts Neigel c. France du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II ; Huber c. France du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I).

Autre exception, celle concernant l'exercice de la liberté de conviction ou de la liberté d'expression (arrêt Vogt c. Allemagne du 26 septembre 1995, série A n° 323).

Or, dans le cas d'espèce, il s'agissait d'une contestation portant sur le refus de placer M. Couez en congé de longue maladie et d'imputer à un accident de service son arrêt de travail du 8 avril 1990, son reclassement dans le corps du personnel administratif, sa mise en disponibilité d'office, puis son admission à la retraite pour invalidité avec les conséquences juridiques et financières résultant du statut.

Ces questions se rattachaient au déroulement de la carrière jusqu'à la « cessation d'activité ». Le litige n'était pas essentiellement patrimonial.

C'est bien la décision en droit interne de refus de la mise en congé de longue maladie et de l'imputation des arrêts pour maladie à un accident de service (à l'origine du litige) qui commandait la nature de celui-ci. Or ces questions ne pouvaient être jugées que dans l'interprétation et l'application du statut de la fonction publique et suivant la jurisprudence administrative. Tout autre était le cas examiné par la Cour dans l'arrêt Cazenave de la Roche c. France du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III.

Les prérogatives de l'Etat en ce domaine sont la contrepartie des avantages considérables dont bénéficient les membres de la fonction publique par rapport aux salariés du secteur privé (notamment la sécurité du poste, les limites de responsabilité et le régime de retraite). M. Couez était un fonctionnaire participant à la mission de l'Etat. Puisqu'il était jugé que l'arrêt de travail n'était pas imputable à un accident de service, tous les avantages sociaux rattachés au service n'étaient pas exigibles. L'inaptitude aux fonctions de policier actif entraînait la nécessité de reclassement et la

mise en disponibilité, puis la décision de mise à la retraite pour invalidité, conséquence logique du statut. Le tribunal administratif, par jugement du 31 mai 1995, annula les décisions des 10 juillet 1992 et 4 septembre 1992 en ce qu'elles maintenaient M. Couez en disponibilité d'office à compter du 25 janvier 1992 et la décision du 24 janvier 1992 plaçant celui-ci en retraite pour invalidité.

Tous ces éléments du litige et du contentieux sont directement des problèmes d'application du statut et ne peuvent être ni assimilés à des questions patrimoniales comparables aux litiges du secteur privé ni détachables de l'appréciation de fond par le juge national sur l'application du statut (national) de la fonction publique.

L'argument retenu au paragraphe 25 suivant lequel, à la différence des affaires Huber et Neigel, il ne s'agit pas de problème de réintégration, ne me paraît pas pertinent.

En effet, l'inapplicabilité de l'article 6 au statut de la fonction publique n'est pas réduite aux problèmes d'accès ou de réintégration, mais vaut aussi pour les questions juridiques spécifiques à la fonction publique telles qu'accidents de service, conditions de mise en disponibilité, mise à la retraite, qui sont directement facteurs de la carrière au sein de la fonction publique.

Spéculer sur les allocations auxquelles l'intéressé aurait pu prétendre si on avait reconnu l'accident de service (paragraphe 25 de l'arrêt) ne constitue pas un motif valable pour écarter la jurisprudence Neigel et Huber, ou alors, c'est juger le fond de l'affaire à la place de la juridiction nationale, alors que la procédure administrative répond aux règles de protection du justiciable.

Il est évident que des litiges de cette sorte ont nécessairement, en cas de rejet du demandeur, des incidences pécuniaires ou accessoirement patrimoniales, mais il en est de même des contestations civiles non sérieuses qui ne suffisent pas à répondre aux critères « des droits et obligations de caractère civil ».

C'est à tort selon moi que le paragraphe 25 de l'arrêt note des différences entre Neigel, Huber et Couez car dans les trois cas il s'agissait bien de l'application du statut et des incidences de celui-ci sur la carrière et les avatars de la carrière.

Dire que la reconnaissance d'un accident de service aurait permis de conserver l'intégralité du traitement est un argument inopportun puisque le problème était précisément de juger, dans le cadre du statut et de la juridiction administrative, s'il s'agissait ou non d'un accident de service.

Si l'autorité compétente en droit interne décide qu'il n'y a pas accident de service, alors reste ouvert pour l'intéressé le recours devant une juridiction civile en droit commun.

Contrairement à ce qui est retenu dans le paragraphe 25, le différend mettait bien en cause des prérogatives de l'administration mais celles-ci ne sont pas discrétionnaires en droit français ; elles sont l'accompagnement de privilèges reconnus aux fonctionnaires en vertu du statut.

Puisque la chambre n'a pas renvoyé le cas à une grande chambre il faut, à mon sens, considérer que la jurisprudence constante citée au paragraphe 24 reste la direction dominante donnée par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Les principes généraux qui gouvernent le statut de la fonction publique et la Convention européenne ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'arrêt *Le Calvez c. France* du 29 juillet 1998, *Recueil* 1998-V.

Il y a lieu de s'y reporter en complément de la présente opinion.

Certes, on peut souhaiter pour l'avenir une unification du droit européen en la matière, mais cette réforme est du ressort des Etats membres par la signature et la ratification d'un Protocole additionnel à la Convention.