



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

AFFAIRE FRYDLENDER c. FRANCE

(Requête n° 30979/96)

ARRÊT

STRASBOURG

27 juin 2000

En l'affaire Frydlender c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M^{me} E. PALM, *présidente*,
MM. J.-P. COSTA,
A. PASTOR RIDRUEJO,
L. FERRARI BRAVO,
L. CAFLISCH,
M^{me} F. TULKENS,
MM. W. FUHRMANN,
K. JUNGWIERT,
M. FISCHBACH,
V. BUTKEVYCH,
J. CASADEVALL,
B. ZUPANČIČ,
M^{me} N. VAJIĆ,
M. J. HEDIGAN,
M^{me} W. THOMASSEN,
MM. T. PANTÎRU,
K. TRAJA,

ainsi que de M^{me} M. DE BOER-BUQUICCHIO, *greffière adjointe*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 15 mars et 17 mai 2000,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »)¹, par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 6 mars 1999 (article 5 § 4 du Protocole n° 11 et anciens articles 47 et 48 de la Convention).

2. A son origine se trouve une requête (n° 30979/96) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Nicolas Frydlender (« le requérant »), avait saisi la Commission le 20 novembre 1995 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention. Le requérant alléguait une violation de son droit à un procès dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. La Commission a déclaré la requête recevable le 14 avril 1998. Dans son rapport du 20 octobre 1998 (ancien

1. *Note du greffe* : le Protocole n° 11 est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis, par vingt voix contre dix, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1.

3. Devant la Cour, le requérant est représenté par M^e F.-H. Briard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} M. Dubrocard, sous-directrice des droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères.

4. Le 31 mars 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par la Grande Chambre (article 100 § 1 du règlement). Le 26 avril 1999, le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a décidé que dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'affaire devait être attribuée à la même Grande Chambre que celle constituée pour l'examen de l'affaire *Pellegrin c. France* (articles 24, 43 § 2 et 71 du règlement).

5. Le requérant et le Gouvernement ont chacun déposé un premier mémoire en juin 1999. A la demande de la Cour, les parties ont également déposé chacune, en février 2000, un mémoire complémentaire sur les questions soulevées par la requête à la lumière de l'arrêt du 8 décembre 1999 dans l'affaire *Pellegrin (Pellegrin c. France [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII)*.

6. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 15 mars 2000.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*
MM. J.-F. DOBELLE, directeur adjoint des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,
P. BOUSSAROQUE, conseiller de tribunal administratif
détaché à la direction des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères, *conseil* ;
- *pour le requérant*
M^e F.-H. BRIARD, avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation, *conseil*.

Le requérant était également présent à l'audience.

La Cour a entendu en leurs déclarations M^e Briard, pour le requérant, et M. Dobelle, pour le Gouvernement.

1. *Note du greffe* : le rapport est disponible au greffe.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. En juillet 1972, le requérant fut recruté en tant qu'agent contractuel par le service de l'expansion économique du ministère de l'Economie et des Finances. Par contrat en date du 29 septembre 1977, il fut affecté à Athènes afin d'y exercer les fonctions d'expert technique.

Par avenant du 30 août 1984 au contrat du 29 septembre 1977, il fut affecté à New York à compter du 25 juin 1984 pour exercer les fonctions de chef de section autonome au sein du service de l'expansion économique. Placé sous l'autorité du conseiller commercial chef du poste de New York, lui-même soumis au conseiller commercial chef du poste à l'ambassade de Washington, dont dépendait aussi l'attaché agricole, il fut chargé du secteur des vins, bières et spiritueux, en relation avec les exportateurs et importateurs et, notamment, la SOPEXA (Société pour l'expansion des ventes des produits alimentaires et agricoles).

8. Conformément au décret n° 69-697 du 18 juin 1969 portant fixation du statut des agents contractuels de l'Etat en service à l'étranger, le requérant exerçait ses fonctions en vertu de contrats d'une durée de trente mois, renouvelables par tacite reconduction mais pouvant être résiliés par l'administration avec un préavis de trois mois, notamment en cas d'insuffisance professionnelle.

9. Par une lettre du 10 décembre 1985, qui lui fut notifiée le 27 décembre 1985, le ministre de l'Economie et des Finances informa le requérant qu'il envisageait de ne pas renouveler son contrat, lorsqu'il arriverait à échéance le 13 avril 1986, pour insuffisance professionnelle. Par une lettre du 9 janvier 1986, notifiée au requérant le 21 janvier 1986, le ministre lui fit parvenir la décision définitive de non-renouvellement du contrat, motivée, notamment, par le reproche d'un manquement caractérisé d'initiative à l'égard des importateurs.

10. Par des courriers datés des 28 février, 3 mars et 13 juin 1986, le requérant saisit le tribunal administratif de Paris de trois recours en excès de pouvoir. Le premier tendait à l'annulation de la première lettre envoyée par le ministre, en date du 10 décembre 1985, qui avait le caractère d'un acte préparatoire à une décision définitive. Le deuxième demandait l'annulation de la décision définitive de licenciement contenue dans la lettre du 9 janvier 1986. Le troisième visait à contester la légalité de l'acte de nomination d'une autre personne au poste antérieurement occupé par le requérant.

11. Par un jugement du 6 janvier 1989, le tribunal administratif de Paris rejeta les trois recours, après les avoir joints.

12. Le 24 octobre 1989, le requérant se pourvut devant le Conseil d'Etat. Il déposa un mémoire complémentaire le 23 février 1990. Par un arrêt du

10 mai 1995, notifié le 26 octobre 1995, le Conseil d'Etat rejeta le recours formé par le requérant en considérant notamment que le ministre en cause avait pu légalement licencier le requérant pour insuffisance professionnelle.

II. LE DROIT PERTINENT

A. Le statut des attachés et conseillers commerciaux et agricoles du service de l'expansion économique du ministère de l'Economie et des Finances.

13. Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 50-446 du 19 avril 1950 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier du personnel de l'expansion économique, « les fonctionnaires des services d'expansion économique à l'étranger constituent un corps relevant du ministre chargé des affaires économiques. Ils exercent leurs fonctions soit auprès d'une mission diplomatique, soit auprès d'un poste consulaire (...) ».

L'article 3 du décret dispose qu'ils sont les délégués du ministre chargé des affaires économiques pour toutes les questions se rapportant au commerce extérieur de la France. Ils sont notamment chargés d'étudier l'ensemble des problèmes qui intéressent l'économie de la France, de renseigner les différentes administrations françaises et de contribuer à la préparation, à la négociation et à l'exécution des traités ou accords commerciaux. Ils doivent également participer aux diverses enquêtes ou missions et à toutes les manifestations d'ordre économique organisées ou dirigées par les différents ministères ou groupements officiels, défendre les intérêts économiques généraux et seconder directement à ce titre l'activité, sur les marchés extérieurs, des commerçants, industriels et agriculteurs français.

Le corps de l'expansion économique à l'étranger comprend 128 agents. Les attachés commerciaux de deuxième classe sont recrutés à la sortie de l'ENA (Ecole nationale d'administration), les conseillers commerciaux des différentes classes pouvant en outre être choisis parmi les fonctionnaires de l'Etat. Tous les conseillers et attachés commerciaux sont affectés à l'étranger par arrêté du ministre chargé des affaires économiques, pris après accord du ministre des Affaires étrangères.

14. Par une loi n° 50-340 du 27 mars 1950, ont en outre été créés cinq postes d'attachés agricoles, qui exercent leurs fonctions sous la direction du chef de poste de l'expansion économique. Leurs attributions sont décrites à l'article 3 du décret n° 56-1242 du 3 décembre 1956 : ils étudient, du point de vue technique, les problèmes posés par l'expansion agricole française, notamment en recherchant les possibilités d'importation de produits agricoles français offertes par le marché local, et exercent un rôle d'expert à l'occasion de la préparation de négociations et de l'application d'accords

commerciaux internationaux, en assistant le chef de poste dans ses rapports avec les administrations publiques chargées des questions relatives au commerce extérieur.

B. Le statut des agents contractuels de l'Etat en service à l'étranger

15. Le statut des agents contractuels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, de nationalité française, en service à l'étranger est fixé par le décret n° 69-697 du 18 juin 1969. Les dispositions de ce décret ne sont pas applicables aux personnels d'assistance ou de coopération technique mis à la disposition d'Etats étrangers. Les différents types d'emplois sont décidés par arrêtés selon les ministères concernés ; ils sont confiés soit à des agents non titulaires, soit à des agents titulaires.

16. Les dispositions pertinentes de ce décret prévoient :

Article 6

« Les agents visés à l'article 1^{er}, souscrivent un contrat de service. Le contrat, qui se réfère obligatoirement aux dispositions du présent décret, précise la durée et la date d'effet du contrat, la catégorie indiciaire dans laquelle l'agent est classé, l'indice hiérarchique qui lui est attribué, les fonctions qui lui sont confiées et le groupe d'indemnité de résidence correspondant, le pays dans lequel il est affecté, et le cas échéant le groupe de majorations familiales. »

Article 8

« La durée minimale du contrat est de trois ans lorsque l'agent est recruté dans le pays où il est affecté. La durée minimale du contrat est de trente mois majorée de la durée du congé administratif lorsque l'agent est recruté en France ou lorsqu'il est recruté dans un pays étranger différent de celui où il est affecté.

(...)

Le contrat n'est définitif qu'à l'expiration du stage probatoire ou de formation que l'intéressé peut être appelé à effectuer dès la conclusion du contrat dans le pays où il se trouve au moment de son recrutement. Au cours et à l'expiration de cette période de stage l'engagement peut être résilié de part et d'autre sans condition ni préavis. »

Article 10

« Le contrat prend fin : 1) A la date prévue pour son expiration. Il est toutefois considéré comme étant renouvelé par tacite reconduction pour une période de temps égale à sa durée initiale s'il n'est pas dénoncé soit par l'administration, soit par l'intéressé au minimum trois mois avant la date de cette expiration. Le refus de renouveler le contrat ou de signer un nouveau contrat est considéré comme une démission. Le même refus émanant de l'administration est considéré comme un licenciement, sauf en cas de signature d'un nouveau contrat dans les six mois qui suivent l'expiration du précédent. 2) A tout moment, s'il est dénoncé par l'administration moyennant un préavis de trois mois en cas de licenciement par suite

de suppression d'emploi ou d'insuffisance professionnelle ; en cas de licenciement par mesure disciplinaire. »

C. Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et Communication de la Commission européenne publiée au JOCE n° C 72 du 18 mars 1988

17. Le traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957 (« le traité CEE ») prévoit, en son article 48 § 4, une dérogation au principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté pour les « emplois dans l'administration publique ». La Cour de justice des Communautés européennes a développé une interprétation restrictive de cette dérogation. Dans son arrêt *Commission c. Belgique* du 17 décembre 1980 (n° 149/79, Recueil p. 3881), elle a décidé que la dérogation ne concernait que les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques, et qui supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité avec l'Etat ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité.

18. La Commission européenne, à laquelle le traité CEE a confié la tâche d'assurer l'application correcte des règles communautaires, a relevé qu'un nombre important d'emplois susceptibles de tomber sous le coup de la dérogation sont, en réalité, sans rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

19. Dans une communication du 18 mars 1988, elle a entrepris d'énumérer, d'un côté, les activités couvertes par la dérogation et, d'un autre, les activités qui ne le sont pas. Elle a ainsi établi deux catégories d'activités distinctes selon qu'elles sont considérées comme relevant ou non d'« une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la fonction publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ».

20. Il s'agit des catégories suivantes :

« Activités spécifiques de la fonction publique nationale exclues [du bénéfice de la libre circulation des travailleurs]

En se fondant sur l'état actuel de la jurisprudence de la Cour et en tenant compte des conditions actuelles de la construction du marché unique, la Commission estime que la dérogation établie par l'article 48, paragraphe 4, vise les fonctions spécifiques de l'Etat et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre ; la magistrature ; l'administration fiscale et la diplomatie. En outre, sont considérés aussi couverts par cette exception, les emplois relevant des ministères de l'Etat, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir

juridique public de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes indépendants (...)

Activités concernées par l'action dans le secteur des services publics

La Commission estime que les tâches et responsabilités caractérisant les emplois relevant de certaines structures nationales apparaissent manifestement comme étant en général suffisamment éloignées des activités spécifiques de l'administration publique telles que définies par la Cour de justice, pour qu'elles ne puissent que très exceptionnellement relever de l'exemption prévue à l'article 48 paragraphe 4 du traité CEE.

Dès lors, la Commission entend porter en priorité son action systématique sur les secteurs suivants :

- les organismes chargés de gérer un service commercial (par exemple : transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, compagnies de navigation aérienne ou maritime, postes et télécommunications, organismes de radio-télédiffusion),
- les services opérationnels de santé publique,
- l'enseignement dans les établissements publics,
- la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.

En effet, pour chacune de ces activités on constate soit qu'elle existe également dans le secteur privé, auquel cas l'article 48 paragraphe 4 ne s'applique pas, soit qu'elle peut être exercée dans le secteur public en dehors des conditions de nationalité (...) »

EN DROIT

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

21. Le requérant se plaint de la durée de la procédure administrative qui a débuté le 28 février 1986 et s'est terminée le 26 octobre 1995. 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

22. La Cour doit d'abord examiner si cet article est applicable au présent litige. Le requérant et la Commission plaident en faveur de l'applicabilité de cet article, à l'inverse du Gouvernement.

1. Thèses des comparants

a) Le requérant

23. Le requérant estime que, même si depuis l'arrêt du 8 décembre 1999 dans l'affaire *Pellegrin (Pellegrin c. France [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII)*, la nature du lien juridique – statutaire ou contractuel – unissant l'agent à l'Etat est indifférent pour l'appréciation de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention, il représente néanmoins un indice précieux pour ce qui est de l'existence ou non de prérogatives de puissance publique. Le cadre général et réglementaire dans lequel le requérant a exercé ses fonctions a donc son importance. A cet égard le requérant souligne qu'il ne faisait pas partie du corps des attachés et conseillers commerciaux créé par le décret du 19 avril 1950, qui sont les représentants à l'étranger du ministère chargé des affaires économiques, ni de celui des attachés agricoles créé par le décret du 3 décembre 1956. Ces deux textes ont une coloration de service public, notamment lorsqu'ils définissent les attributions des agents des services de l'expansion économique, qui sont placés auprès des services de l'ambassade ou des services consulaires et ont notamment pour mission de contribuer à la préparation et à la négociation de traités commerciaux internationaux. Cependant, spécialement dans le cadre des services opérant à l'étranger, l'administration peut avoir recours, au moins jusqu'au niveau des fonctions d'agents sectoriels (donc techniques et spécialisés), à des agents contractuels, titulaires ou non, voire à des agents étrangers recrutés sur place et relevant du droit local pour ce qui est de leur rémunération ou de leur régime social. Le requérant faisait partie de cette catégorie puisqu'il relevait du statut général des agents contractuels en service à l'étranger, tel que fixé par le décret du 18 juin 1969, qui ne définit aucunement les attributions précises de ces agents. Bien que les contraintes de service public pèsent bien évidemment aussi sur les agents contractuels, ceux-ci n'exercent aucune activité de puissance publique, leur emploi est précaire et il n'existe entre eux et l'administration qui les emploie aucun lien spécial de loyauté ou de confiance. En ce qui concerne plus spécifiquement les postes de l'expansion économique à l'étranger, le requérant soutient que leur rôle consiste pour l'essentiel à informer et conseiller les importateurs et exportateurs de produits nationaux. Les agents concernés ne participent pas à l'exercice de fonctions diplomatiques et n'exercent aucune fonction régaliennne.

24. Pour ce qui est des fonctions qu'il exerçait lors de son séjour à New York, le requérant rappelle qu'il était chargé uniquement, avec

l'assistance d'une secrétaire, de la promotion des vins, bières et spiritueux, sous l'autorité du chef de poste, conseiller commercial, lui-même placé sous l'autorité de l'attaché agricole qui dépendait du conseiller commercial chef de poste à Washington, lequel était placé sous l'autorité de l'ambassadeur, ce dernier prenant ses instructions auprès de l'administration centrale à Paris. Il n'avait aucune responsabilité financière, ne participait pas aux négociations de traités de commerce ni ne représentait le ministère de l'Economie et des Finances aux salons professionnels. Au sens de la communication de la Commission européenne de 1988, il estime ainsi faire partie des agents de gestion par opposition aux agents d'autorité.

b) Le Gouvernement

25. Pour le Gouvernement, le requérant exerçait ses fonctions dans le cadre d'un service à caractère diplomatique chargé de la sauvegarde des intérêts commerciaux de l'Etat. Le décret du 19 avril 1950, portant statut du personnel de l'expansion économique à l'étranger, définit clairement la mission qui lui est dévolue. Il s'agit en premier lieu de permettre au ministère des Finances de disposer d'une information stratégique pour déterminer et optimiser la position de la France dans les enceintes de consultation et de négociation multilatérales, régionales et bilatérales. Dans ce but, les postes assurent des missions d'études économiques dans la zone qui leur est dévolue. Ils contribuent également à la préparation, à la négociation et à l'exécution de traités internationaux conclus entre la France et le pays où ils exercent leurs fonctions. Ils peuvent être ainsi appelés à collecter et à transmettre, par voie de télégrammes diplomatiques codés, des informations confidentielles destinées à être utilisées pour l'élaboration de la stratégie économique française, par exemple à l'occasion des déplacements à l'étranger des plus hautes autorités de l'Etat dans leur mission de promotion des intérêts nationaux en matière commerciale. Ils représentent ainsi le ministre chargé des affaires économiques. En second lieu, il entre dans les attributions des postes d'expansion d'informer et de conseiller les entreprises françaises en phase de prospection et d'implantation à l'étranger. Les informations ainsi délivrées se rapportent aussi bien au contexte économique local qu'aux démarches administratives imposées aux entreprises étrangères et sont facturées, conformément à la philosophie de service public, très en deçà de ce qui serait facturé par une entreprise de conseil privée. En outre, l'avis positif des postes d'expansion économique est un point de passage obligé pour toute entreprise qui souhaite voir garanti un risque commercial particulier par la COFACE (Compagnie française d'assurances pour le commerce extérieur), organisme alimenté par des fonds publics. Enfin, les textes applicables prévoient que les agents de ces postes d'expansion font partie du personnel de la mission diplomatique ou consulaire, dont ils partagent d'ailleurs souvent les locaux, et qu'ils sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur ou du consul.

26. Quant au rang hiérarchique et au degré de responsabilité du requérant, le Gouvernement soutient qu'il s'est vu confier de manière constante des fonctions d'encadrement dans le secteur alimentaire, qui est l'un des trois grands domaines d'activités, avec les services et les biens de consommation, relevant de la compétence du poste de New York. Selon le Gouvernement, l'importance du rôle du requérant serait démontrée par son classement au sein de la plus haute catégorie figurant dans le décret servant de base pour le calcul de sa rémunération. Le Gouvernement en conclut que le requérant était au nombre des agents dont la Cour a estimé, dans son arrêt *Pellegrin*, qu'ils sont soustraits au champ d'application de l'article 6, parce que leur emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Il en va de même si l'on se réfère à la communication de la Commission européenne de 1988, qui a inclus la diplomatie, qualifiée d'activité spécifique de la fonction publique nationale exclue du bénéfice de la libre circulation des travailleurs, dans la catégorie des emplois relevant de la puissance publique.

2. *Appréciation de la Cour*

27. La Cour rappelle que pour que l'article 6 § 1, sous sa rubrique « civile », trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « 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 même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. En outre, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit de caractère civil en question. La Cour note que, dans la présente affaire, il n'est pas nié qu'il y avait « contestation » sur un droit reconnu en droit interne, que la contestation était réelle et sérieuse et que l'issue de la procédure était directement déterminante pour le droit concerné. Elle observe également que la contestation portait sur un droit civil par nature, s'agissant d'un litige entre un employeur et un employé relatif aux modalités de cessation d'emploi de ce dernier.

28. Reste à déterminer si le droit en question était de « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, compte tenu du fait qu'en l'espèce il s'agissait du licenciement d'un agent travaillant pour une administration publique (arrêt *Pellegrin* précité).

29. Dans la présente affaire, les parties avaient, au départ, tiré argument de la distinction faite, en France comme dans d'autres Etats contractants, entre les deux catégories d'agents au service de l'Etat, à savoir les agents contractuels et les agents titulaires. La Commission, pour sa part, avait conclu dans son rapport du 20 octobre 1998 à l'applicabilité de l'article 6 en estimant que, puisque le requérant n'était pas un « fonctionnaire » au sens du droit interne applicable, la jurisprudence constante à ce moment-là excluant l'applicabilité de l'article 6 aux litiges relatifs au recrutement, à la

carrière ou à la cessation d'activité des fonctionnaires ne trouvait pas à s'appliquer (voir notamment l'arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 410-411, § 43).

30. Il est vrai que dans certains Etats les agents contractuels relèvent du droit privé, à la différence des agents titulaires qui sont régis par le droit public. La Cour constate toutefois que souvent, dans la pratique actuelle des Etats contractants, agents titulaires et agents contractuels exercent des fonctions équivalentes ou similaires. Le point de savoir si les dispositions légales applicables font partie, en droit interne, du droit public ou privé ne peut pas, selon la jurisprudence bien établie de la Cour, être décisif en lui-même, et cela entraînerait de toute manière un traitement inégal d'un Etat à un autre et entre des personnes au service de l'Etat assumant des fonctions équivalentes.

31. La Cour rappelle que, dans son arrêt de principe dans l'affaire *Pellegrin* (arrêt précité, § 63), elle a estimé qu'il importait de dégager, aux fins de l'application de l'article 6 § 1, une interprétation autonome de la notion de « fonction publique » permettant d'assurer un traitement égal des agents publics dans les Etats parties à la Convention, indépendamment du système d'emploi pratiqué sur le plan national, et quelle que soit en particulier la nature du rapport juridique entre l'agent et l'administration (relation contractuelle ou position statutaire et réglementaire).

32. Dans cette perspective, pour déterminer l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux agents publics, qu'ils soient titulaires ou contractuels, la Cour a estimé qu'il convenait d'adopter un critère fonctionnel, fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'agent (*ibidem*, § 64). Elle a également relevé qu'au sein des administrations nationales certains postes comportent une mission d'intérêt général ou une participation à l'exercice de la puissance publique et que leurs titulaires détiennent ainsi une parcelle de la souveraineté de l'Etat, qui a donc un intérêt légitime à exiger de ces agents un lien spécial de confiance et de loyauté (*ibidem*, § 65).

33. La Cour a ainsi décidé que sont seuls soustraits au champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police. En pratique, la Cour examinera, dans chaque cas, si l'emploi du requérant implique – compte tenu de la nature des fonctions et des responsabilités qu'il comporte – une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Comme elle l'a fait dans son arrêt *Pellegrin* (*ibidem*, § 66), la Cour aura égard, à titre indicatif, aux catégories d'activités et aux emplois énumérés par la Commission européenne dans sa communication

du 18 mars 1988 et par la Cour de justice des Communautés européennes (paragraphe 17-20 ci-dessus).

34. La Cour examinera donc, en premier lieu, si les activités des postes d'expansion économique relèvent en tant que telles d'une mission « visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat » au sens de l'arrêt *Pellegrin* précité. En l'espèce, le Gouvernement a soutenu que les services de l'expansion économique à l'étranger (166 postes implantés dans 115 pays) ont pour mission de défendre les intérêts économiques de la France à l'étranger et de promouvoir le commerce extérieur, dont l'Etat a la charge. Il s'agirait là sans conteste d'une mission visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat parce qu'elle constitue l'une des composantes de l'activité diplomatique de la France.

35. A cet égard, la Cour relève tout d'abord que les services de l'expansion économique ne dépendent pas du ministère des Affaires étrangères mais de celui de l'Economie et des Finances, et qu'ils sont placés sous l'autorité du secrétaire d'Etat au Commerce extérieur. Il est vrai que les agents de ces services sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur, mais la Cour observe qu'il en va de même pour tout agent de l'Etat exerçant ses fonctions à l'étranger, l'ambassadeur étant le représentant de la France dans le pays hôte. La Cour relève ensuite et surtout que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement, les décrets de 1950 ou de 1956 relatifs aux statuts des attachés ou conseillers commerciaux ne sont pas applicables au requérant, dont le statut était réglé par un décret de 1969.

36. Il reste à établir si, dans le cas concret, les responsabilités confiées au requérant pourraient néanmoins faire conclure à l'exercice de prérogatives de puissance publique. La Cour examinera en particulier si, du fait de la nature de ses fonctions et du degré de ses responsabilités, le requérant a pu être amené, *in concreto*, à participer à des activités ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat (arrêt *Pellegrin* précité, § 69).

37. En l'espèce, le requérant conteste avoir exercé des responsabilités impliquant, au moins par délégation, des fonctions régaliennes. Il fait valoir que son rôle était subalterne, limité à son domaine de spécialité, à savoir l'agroalimentaire, et qu'il accomplissait pour les services commerciaux de la France à l'étranger des tâches de conseil et d'information des exportateurs français, exclusives de toute activité en matière de réglementation, de tutelle administrative ou de responsabilité financière.

38. La Cour observe qu'il ressort des pièces du dossier que le requérant, diplômé de l'Institut national agronomique de Paris, avait été affecté au poste de l'expansion économique de New York, en qualité de chef de section autonome, pour s'occuper plus spécifiquement de la promotion des vins, bières et spiritueux français. Pour ce faire, il entretenait des contacts réguliers avec l'antenne locale de la SOPEXA et visitait des expositions et foires dans le secteur qui lui était attribué. Il aidait le Centre français pour le

commerce extérieur (CFCE), établissement public à caractère industriel et commercial, en le renseignant sur les conditions locales en matière d'importation d'alcools, informait les importateurs américains de vins et d'autres alcools, et conseillait les exportateurs français potentiels. Sa tâche consistait ainsi à faciliter et à stimuler l'exportation de certaines catégories de produits, ainsi qu'à conseiller et assister les organismes officiels et semi-officiels et les exportateurs ou importateurs individuels. Le « manquement caractérisé d'initiatives à l'égard des importateurs » fut d'ailleurs l'un des motifs principaux invoqués à l'appui de la décision du ministre de l'Economie et des Finances de mettre fin à son contrat (paragraphe 9 ci-dessus).

39. Compte tenu de la nature des fonctions exercées en l'espèce par le requérant et du degré peu élevé de ses responsabilités, la Cour estime qu'il n'accomplissait aucune tâche susceptible d'être rattachée, directement ou indirectement, à une mission visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat.

40. La Cour rappelle en outre que l'arrêt *Pellegrin* vise à restreindre les cas dans lesquels les agents publics ne peuvent bénéficier de la protection concrète et effective qui leur est offerte, comme à toute autre personne, par la Convention et, en particulier, par l'article 6 de celle-ci. Il faut en effet retenir, conformément à l'objet et au but de la Convention, une interprétation restrictive des exceptions aux garanties offertes par l'article 6 § 1 (arrêt *Pellegrin* précité, § 64 *in fine*).

Or cette interprétation restrictive serait par trop battue en brèche si, comme le souhaite en l'espèce le Gouvernement, la Cour devait conclure, par analogie ou par extension, que les activités des services de l'expansion économique relèvent dans leur ensemble, quels que soient la nature des fonctions de leurs agents et leur degré de responsabilité, de l'exercice de la puissance publique.

41. Au vu des considérations qui précèdent, la Cour estime que l'article 6 de la Convention s'applique en l'espèce au litige portant sur la contestation sur un droit de caractère civil opposant M. Frydlender à l'Etat français.

B. Sur l'observation de l'article 6

42. Le requérant estime que la durée de la procédure est excessive. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

43. La Cour relève que la durée de la procédure litigieuse, qui a débuté le 28 février 1986 par la saisine du tribunal administratif de Paris et s'est terminée le 26 octobre 1995 par la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat au requérant, est de près de neuf ans et huit mois.

Elle rappelle que la durée « raisonnable » d'une procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause et à l'aide des critères

suivants : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir notamment *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 19, CEDH 2000-IV).

44. La Cour constate, avec la Commission, que ni la complexité de l'affaire ni le comportement du requérant n'expliquent la durée de la procédure. Elle souligne que le Conseil d'Etat rendit son arrêt près de six années après sa saisine et que le Gouvernement n'a fourni aucune explication sur ce délai, qui apparaît manifestement excessif.

45. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (*Caillot c. France*, n° 36932/97, § 27, 4 juin 1999, non publié). Elle rappelle également qu'un employé s'estimant suspendu ou licencié à tort par son employeur a un important intérêt personnel à obtenir rapidement une décision judiciaire sur la légalité de cette mesure, les litiges du travail appelant par nature une décision rapide, compte tenu de l'enjeu du litige pour l'intéressé, qui perd, du fait du licenciement, ses moyens de subsistance (arrêt *Obermeier c. Autriche* du 28 juin 1990, série A n° 179, pp. 23-24, § 72, arrêt *Caleffi c. Italie* du 24 mai 1991, série A n° 206-B, p. 20, § 17).

46. A la lumière des critères dégagés par la jurisprudence et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour considère que la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à la condition du délai raisonnable. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

47. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage moral

48. A ce titre, le requérant demande une somme de 240 000 francs français (FRF). Il expose que son licenciement pour insuffisance professionnelle et la durée de la procédure qu'il a intentée pour le contester lui ont causé un important préjudice moral. Du fait de sa spécialisation dans le domaine des échanges et des réglementations étrangères des produits agroalimentaires, de son cursus professionnel et de son âge, il s'est en effet

trouvé dans l'incapacité de trouver un emploi pendant près de six ans, la procédure pendant laquelle lui interdisant *de facto* de faire acte de candidature auprès des établissements et organismes publics seuls susceptibles de l'employer. La durée de la procédure a aussi eu des conséquences matérielles et morales sur sa vie familiale. Le Gouvernement ne se prononce pas sur les demandes du requérant.

49. La Cour estime que, dans la présente affaire, le prolongement de la procédure litigieuse au-delà du délai raisonnable a sans aucun doute causé au requérant des désagréments considérables et une incertitude prolongée, justifiant l'octroi d'une indemnité. Compte tenu de l'obligation particulière de diligence qui pèse sur les autorités judiciaires en matière de litiges du travail (paragraphe 45 ci-dessus) et statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour alloue au requérant la somme de 60 000 FRF au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

50. Le requérant demande une somme de 50 000 FRF hors taxes au titre des frais exposés pour sa représentation devant les organes de la Convention et produit copie de la note d'honoraires y afférente. Le Gouvernement ne s'est pas prononcé sur cette demande. Compte tenu du travail effectué par l'avocat du requérant, la Cour estime que ce montant est raisonnable et l'accorde en entier.

C. Intérêts moratoires

51. Selon les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable en France à la date d'adoption du présent arrêt est de 2,74 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* que l'article 6 de la Convention est applicable et qu'il a été violé ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes :
 - i. 60 000 FRF (soixante mille francs français), au titre du dommage moral ;
 - ii. 50 000 FRF (cinquante mille francs français), plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, pour frais et dépens ;

b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 2,74 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;

3. *Rejette* 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 27 juin 2000.

Elisabeth PALM
Présidente

Maud DE BOER-BUQUICCHIO
Greffière adjointe

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante de M^{me} Tulkens.

E.P.
M.B.

OPINION CONCORDANTE
DE M^{me} LA JUGE TULKENS

Je suis d'accord avec la conclusion de la Cour concernant la violation de l'article 6 de la Convention dans la présente affaire mais sur la base d'une autre approche et pour les raisons qui ont été développées dans l'opinion dissidente commune jointe à l'arrêt *Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/95, CEDH 1999-VIII.

En l'espèce, il aurait suffi, pour conclure à l'applicabilité de l'article 6, d'indiquer que le litige portait sur un droit civil par nature, s'agissant d'une contestation sérieuse entre un employeur et un employé sur les modalités de cessation d'emploi de ce dernier (paragraphe 27 de l'arrêt).

En outre, l'examen *in concreto* de la nature des fonctions exercées par le requérant auquel la Cour s'est pliée, et notamment son degré réel de responsabilité dans le poste qu'il occupait au moment de son licenciement en janvier 1986, soit il y a maintenant près de quinze ans, démontre la difficulté d'application des critères dégagés par l'arrêt *Pellegrin*.

Par ailleurs, je ne vois pas l'utilité de citer au paragraphe 33 « l'exemple manifeste » des activités des forces armées et de la police dans la mesure où cet exemple est sans pertinence dans le cas de M. Frydlender.