



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE JARLAN c. FRANCE

(Requête n° 62274/00)

ARRÊT

STRASBOURG

15 avril 2003

DÉFINITIF

15/07/2003

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Jarlan c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. L. LOUCAIDES, *président*,

J.-P. COSTA,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} W. THOMASSEN,

A. MULARONI, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 mars 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 62274/00) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Christophe Jarlan (« le requérant »), a saisi la Cour le 7 août 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Ronny Abraham, Directeur des Affaires juridiques au Ministère des Affaires étrangères.

3. Le 16 avril 2002, la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

4. Le requérant est né en 1966 et réside à Grabels. En septembre 1995, il se présenta aux épreuves de concours externe d'adjoint administratif territorial organisé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale (« CGFPT ») de la Corrèze.

Par un arrêté du 1^{er} septembre 1995, le président du CGFPT fixa à vingt-trois le nombre de postes ouverts au concours dont onze au titre du concours externe et douze au titre du concours interne.

Le 24 novembre 1995, par décision du jury, le requérant fut classé douzième par ordre de mérite et déclaré non admis à être inscrit sur la liste d'aptitude d'accès au grade d'adjoint administratif territorial.

5. Estimant que le décret du 30 décembre 1987 modifié portant statut particulier des adjoints administratifs territoriaux n'avait pas été correctement appliqué, le requérant forma, le 15 décembre 1995, un recours gracieux devant le Président du CGFPT afin que la répartition des postes entre concours interne et externe soit reconsidérée et qu'il soit ainsi déclaré admis sur ladite liste. Le Président du CGFPT rejeta la demande le 31 janvier 1996.

6. Le 19 février 1996, le requérant saisit le tribunal administratif de Limoges d'une demande tendant à l'annulation de la répartition des postes entre concours interne et externe opérée par le CGFPT et de la décision du jury du 24 novembre 1995, ainsi qu'à la réparation des préjudices matériel et moral qu'il estimait avoir subis du fait de cette décision. Le requérant déposa un mémoire complémentaire le 30 mars 1996 puis, le 28 mai 1996, des pièces additionnelles. Le CGFPT déposa un mémoire en défense le 6 septembre 1996 ; le requérant y répliqua le 28 novembre 1996.

Le tribunal clôtura l'instruction le 25 mai 2000 ; par un jugement du 29 juin 2000, il annula la décision du 24 novembre 1995. Le 28 juillet 2000, le CGFPT inscrivit le requérant sur la liste d'aptitude d'accès au grade d'adjoint administratif territorial.

EN DROIT

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

7. Le requérant allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par 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 la recevabilité

8. Le Gouvernement soutient en premier lieu que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Il rappelle à cet égard que la Cour a jugé que les litiges opposant à l'administration des agents qui occupent des emplois impliquant une participation à l'exercice de la puissance publique échappent au champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Or, en vertu de l'article 2 du décret n° 87-1109 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre

d'emplois des agents administratifs territoriaux, les fonctionnaires occupant ces emplois seraient susceptibles d'exercer des fonctions qui impliquent une participation à l'exercice de la puissance publique, en l'occurrence dans le domaine fiscal. Cet article dispose en effet qu'« ils peuvent se voir confier la coordination de l'activité des fonctionnaires du cadre d'emploi des agents administratifs chargés de placer les usagers des emplacements publics et de percevoir les taxes, droits et redevances correspondants [;] ils centralisent ces recettes et peuvent en assurer eux-mêmes la perception ».

Le Gouvernement ajoute que le requérant disposait en droit interne d'un recours efficace permettant de dénoncer la durée de la procédure et obtenir réparation. Il expose qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (*Darmont*, Assemblée, 29 décembre 1978, Rec. p. 542) qu'une faute lourde commise par une juridiction administrative dans l'exercice de la fonction juridictionnelle est susceptible d'engager sa responsabilité. Il se réfère à deux jugements prononcés en 1999 par le tribunal administratif de Paris (*Magiera*, 24 juin 1999 ; *Lévy*, 30 septembre 1999) qui indiqueraient que la durée d'une procédure est susceptible de mettre cette responsabilité en jeu ; il précise que, dans l'affaire *Magiera*, la Cour administrative d'appel de Paris a, par un arrêt du 11 juillet 2001, « pour la première fois (...) [fait] droit à des conclusions indemnitaires en réparation de préjudices nés d'une méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention » quant au « délai raisonnable », sans exiger la démonstration de l'existence d'une faute lourde, et que la cour d'appel a en conséquence alloué au demandeur une indemnité de 30 000 FRF pour une procédure ayant duré sept ans et six mois. Le Gouvernement ajoute que le Conseil d'Etat a consacré cette jurisprudence par un arrêt du 28 juin 2002 dans l'affaire *Magiera*. Le Gouvernement en déduit que, n'ayant pas usé préalablement de ce recours, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, de sorte que le grief est irrecevable.

9. Le requérant conclut au rejet des exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement.

10. S'agissant de l'exception d'incompatibilité *ratione materiae* soulevée par le Gouvernement, la Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique lorsqu'il y a « contestation » sur un « droit » « de caractère civil » 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 en question, l'article 6 § 1 ne se contentant pas, pour entrer en jeu, d'un lien ténu ni de répercussions lointaines (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Balmer-Schafroth c. Suisse* du 26 août 1997, § 32 et *Garcia c. France* (déc.), n° 41001/98, 1^{er} février 2000).

La procédure dont il est question a trait à la contestation de la régularité d'un concours d'accès à la fonction publique. La question de l'applicabilité

de l'article 6 § 1 se pose en conséquence sous deux angles : celui de l'existence d'une « contestation » sur un « droit » défendable en droit interne ; celui du « caractère civil » ou non dudit droit .

Quant à la première condition, la Cour rappelle qu'elle a conclu à l'applicabilité de l'article 6 § 1 ou à la recevabilité dans des affaires comparables à la présente, où le litige devant les juridictions internes portait sur la régularité d'un examen ou d'un concours d'accès à la fonction publique (voir par exemple, *Motière c. France* (déc.), n° 39615/99, 28 mars 2000, *Alvarez Dapena et autres c. Espagne*, n° 47977/99 (déc.), 17 octobre 2000, *Devlin c. Royaume-Uni*, n° 29545/95, arrêt du 30 octobre 2001, *Cañete De Goñi c. Espagne* (déc.), n° 55782/00, 15 janvier 2002).

Quant à la seconde condition, il y a lieu de vérifier si les fonctions auxquelles le requérant postulait emportent « 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 » (*Pellegrin c. France* [GC], n° 28541/958, 8 décembre 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-VIII, § 66 ; pour une application de ce critère, voir notamment la décision *Alvarez Dapena et autres* précitée, laquelle concerne un poste d'officier auxiliaire de l'« administration de justice »). A défaut, l'article 6 § 1 trouverait à s'appliquer.

La Cour constate que l'article 2 du décret n° 87-1109 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents administratifs territoriaux précise que les adjoints administratifs territoriaux (fonctions auxquelles postulait le requérant) de 2^{ème} et 1^{ère} classe sont chargés de « tâches administratives d'exécution comportant la connaissance et l'application des règlements administratifs et comptables », qu' « ils assurent plus particulièrement les fonctions d'accueil et les travaux de guichet, la correspondance administrative et les travaux de comptabilité », « participent à la mise en œuvre de l'animation économique, sociale et culturelle de la collectivité », « peuvent être chargés de la constitution, de la mise à jour et de l'exploitation de la documentation ainsi que de travaux d'ordre », « peuvent se voir confier la coordination de l'activité des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents administratifs chargés de placer les usagers des emplacements publics et de percevoir les taxes, droits et redevances correspondants », « centralisent les recettes et peuvent en assurer eux-mêmes la perception », « sont chargés d'assurer la bonne utilisation des matériels de télécommunication » et « peuvent être chargés du secrétariat de mairie dans une commune de moins de 2 000 habitants ». Les tâches assignées aux adjoints administratifs territoriaux sont donc essentiellement administratives et subalternes, et ne confèrent pas aux intéressés des responsabilités importantes (arrêt Pellegrin précité, § 70) telles que la participation au processus décisionnel. La Cour conclut en

conséquence à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention et au rejet de l'exception d'irrecevabilité.

11. S'agissant de la seconde exception d'irrecevabilité soulevée par Gouvernement, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes : tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux États contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, par exemple, l'arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, § 36). Cette règle se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (voir, par exemple, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

Les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent cependant que l'épuisement des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'État défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Vernillo c. France*, du 20 février 1991, série A n° 198, § 27, et *Dalia c. France*, du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 38).

A cela, il faut ajouter que l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant la Cour (voir, par exemple, *Zutter c. France*, n° 30197/96, décision du 27 juin 2000, *Van der Kar et Lissaur van West c. France*, n°s 44952/98 et 44953/98, décision du 7 novembre 2000, et *Malve c. France*, n° 46051/99, décision du 20 janvier 2001) soit, en l'espèce, le 7 août 2000.

Or seules deux des décisions internes auxquelles se réfère le Gouvernement sont antérieures à cette date. Il s'agit des jugements du tribunal administratif de Paris des 24 juin et 30 septembre 1999, lesquels se bornent à indiquer ce qui suit (respectivement) :

« considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que M. Magiera ait subi un préjudice indemnizable ; qu'en effet, le préjudice invoqué n'est établi ni dans sa réalité, ni dans son montant ; que, dès lors, les conclusions de la requête tendant à l'octroi d'une indemnité ne peuvent qu'être rejetées » ;

« considérant (...) que le requérant n'établit pas que le délai anormalement long mis par le tribunal administratif de Versailles pour juger son recours fiscal résulterait d'une faute lourde dans le fonctionnement de cette juridiction administrative ».

Ils ne suffisent manifestement pas à faire la démonstration du caractère effectif et accessible de la voie de recours invoquée s'agissant d'un grief tiré de la durée d'une procédure devant le juge administratif, d'autant moins qu'ils émanent d'une juridiction de première instance (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Lutz c. France*, n° 48215/99, du 26 mars 2002, § 20, non

publié). Il ne saurait donc être reproché aux requérants de ne pas avoir exercé ce recours. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

12. Ceci étant, la Cour estime que la requête soulève des questions de fait et de droit au regard de la Convention qui nécessitent un examen au fond. La Cour conclut par conséquent qu'elle n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Constatant par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Période à considérer sous l'angle du délai « raisonnable » de l'article 6 § 1 de la convention

13. Le Gouvernement soutient qu'en droit français, en matière de recrutement de fonctionnaires par concours, il n'y a pas d'obligation de recours gracieux préalable. Il en déduit qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération la durée de l'examen du recours gracieux formé par le requérant devant le président du CGFPT et que la période à considérer débute le 19 février 1996, date de la saisine du tribunal administratif de Limoges. Elle s'achèverait le 29 juin 2000, date du prononcé du jugement de cette juridiction, de sorte que la procédure aurait duré quatre ans, quatre mois et dix jours.

14. La Cour estime inutile de décider s'il y a lieu d'inclure la phase d'examen de la demande préalable formulée par le requérant devant le président du CGFPT dans la période à considérer sous l'angle du « délai raisonnable » de l'article 6 § 1. Vu l'insignifiance de la durée de cette phase au regard du reste de la procédure et prenant acte de l'absence d'objection du requérant, la Cour entend limiter son examen à la durée de la procédure devant le tribunal administratif de Limoges, laquelle est, comme l'indique le Gouvernement, de quatre ans, quatre mois et dix jours.

2. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

15. Le Gouvernement admet que l'affaire ne présentait pas une complexité particulière, ne prétend pas que le comportement de l'intéressé a contribué à retarder le cours de la justice, et reconnaît qu'il y a eu une période de latence entre décembre 1996 et septembre 1998, puis entre janvier 1999 et mai 2000. Il déclare en conséquence s'en remettre à la sagesse de la Cour pour apprécier la durée de la procédure au regard des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

16. Le requérant invite la Cour à prendre acte des déclarations du Gouvernement et à conclure à une violation de l'article 6 § 1.

17. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

La Cour constate que l'affaire ne présentait pas de difficulté particulière et que le comportement du requérant n'est pas en cause, et relève deux longues périodes de latence (entre décembre 1996 et septembre 1998, et entre janvier 1999 et mai 2000) pour lesquelles le Gouvernement ne fournit aucune explication. Ces éléments lui suffisent pour conclure que la cause du requérant n'a pas été entendue dans un « délai raisonnable » et qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

18. 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

19. Le requérant réclame 100 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'il aurait subi. Il expose à cet égard que la durée de la procédure a retardé son inscription sur la liste d'aptitude au grade d'adjoint administratif territorial et la possibilité d'être recruté, ce qui l'aurait mis dans une situation de précarité et l'aurait obligé à chercher du travail ailleurs et, notamment, à passer un autre concours d'adjoint administratif territorial en décembre 1996 (lequel aboutit à son recrutement, le 15 janvier 1998, par le Conseil Général du Rhône). Il demande en sus 30 000 EUR pour dommage moral.

20. Le Gouvernement se borne à proposer la somme de 5 000 EUR au titre du dommage moral.

21. Selon la Cour, il est clair que le requérant aurait été inscrit plus tôt sur la liste d'aptitude si le jugement du tribunal administratif de Limoges avait été prononcé plus rapidement. La thèse de l'intéressé selon laquelle la durée de la procédure l'a privé durant une certaine période de la possibilité d'être recruté – et de percevoir le traitement correspondant – si cette décision était intervenue dans un délai raisonnable pourrait donc paraître quelque peu fondée. Quoiqu'il en soit, la Cour constate que le requérant a intégré la fonction publique territoriale par le biais d'un autre concours à

partir du 15 janvier 1998, soit moins de deux ans après la saisine du tribunal administratif de Limoges. Il ne saurait donc se plaindre d'un quelconque préjudice matériel de la nature évoquée.

La Cour estime en revanche que le prolongement de la procédure au-delà du « délai raisonnable » a causé au requérant un tort moral certain, justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui alloue 5 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

22. Le requérant, qui assurait seul la défense de ses intérêts devant la Cour, demande 100 EUR en remboursement de ses frais administratifs généraux (frais de correspondance, de papier, de téléphone, d'Internet, de photocopies, de fournitures diverses etc.). Il déclare en outre vouloir être indemnisé pour le temps consacré à cette tâche et le travail intellectuel accompli, et réclame 2 000 EUR à ce titre.

23. Le Gouvernement ne se prononce pas sur ce point.

24. La Cour constate que le requérant a assuré lui-même la défense de ses intérêts devant la Cour ; il a sans doute eu divers frais administratifs à cette occasion. Elle lui accorde en conséquence la somme réclamée à ce titre, soit 100 EUR. Elle estime par contre qu'il y a lieu de rejeter le reste des prétentions du requérant (voir, par exemple, *Brincat c. Italie*, arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-A, § 29).

C. Intérêts moratoires

25. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral, et 100 EUR (cents euros) pour frais et dépens ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 avril 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

L. LOUCAIDES
Président