

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 12766/87
présentée par Joëlle TINELLI
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 16 mai 1990 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président

J.A. FROWEIN

S. TRECHSEL

E. BUSUTIL

G. JÖRUNDSSON

A.S. GÖZÜBÜYÜK

A. WEITZEL

J.C. SOYER

H.G. SCHERMERS

H. DANELIUS

Mme G.H. THUNE

Sir Basil HALL

MM. F. MARTINEZ

C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

M. L. LOUCAIDES

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 21 novembre 1986 par Joëlle TINELLI
contre la France et enregistrée le 7 janvier 1987 sous le No de
dossier 12766/87 ;

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de
la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est née en 1949 à Auboué. Femme de ménage, elle
est domiciliée à Auboué et est représentée devant la Commission par
Me Alain Marx, avocat au barreau de Strasbourg.

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties,
peuvent se résumer comme suit :

Le 1er juillet 1979, la requérante fut engagée verbalement par
la commune d'Auboué en vue d'assurer des remplacements d'agents
communaux en vacances ou en congé de maladie, en qualité d'agent
contractuel de droit public.

Elle remplaça des agents jusqu'au 9 septembre 1980 avec une
interruption du 23 juin au 1er juillet 1980.

Le 8 septembre 1980, la requérante fut informée verbalement
de la fin de son contrat.

Le 18 septembre 1980, elle saisit le Conseil des Prud'hommes,

lequel, se prononçant sur l'exception d'incompétence soulevée par la commune d'Auboué, se déclara compétent et condamna la commune à payer à la requérante des indemnités compensatrices de préavis, de non respect de la procédure de licenciement et des indemnités pour licenciement abusif. La commune fit appel de cette décision devant la cour d'appel de Nancy, arguant notamment du fait que la requérante avait assuré des fonctions diversifiées qui la faisaient collaborer à l'exécution du service public en qualité d'assistante maternelle ou d'assistante auprès des personnes âgées, et que le contrat la liant à la commune étant un contrat de droit public, tout litige y afférant devait être porté devant les juridictions administratives.

Le 20 septembre 1982, la cour d'appel suivit l'argumentation de la commune, déclara le conseil des prud'hommes incompétent et renvoya la requérante à mieux se pourvoir.

Le 13 juin 1984, la requérante se pourvut devant le tribunal administratif de Nancy, qui considéra le 27 juin 1985 que le litige ressortissait à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, étant donné que la requérante avait effectué des remplacements de femme de ménage, qu'elle n'avait été titulaire d'aucun contrat écrit et que les tâches qui lui étaient confiées ne la faisaient pas participer directement à l'exécution des services publics spécifiques gérés par les établissements communaux. Toutefois, au vu de la position de la cour d'appel de Nancy, le tribunal administratif renvoya l'affaire au Tribunal des conflits pour trancher la question de compétence.

Le 5 octobre 1985, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation présenta devant le tribunal des conflits des observations tendant à ce que la juridiction judiciaire soit déclarée compétente au motif que les emplois confiés à la requérante ne l'avaient pas fait participer à l'exécution même du service public.

Le 28 octobre 1985, la commune d'Auboué présenta des observations tendant à ce que la juridiction administrative soit déclarée compétente au motif que la requérante avait participé à l'exécution même du service public et avait en tout état de cause la qualité d'agent public dès lors qu'elle assurait l'interim de fonctionnaires titulaires.

Le 20 janvier 1986, le tribunal des conflits déclara la juridiction administrative compétente au motif que la commune avait, à plusieurs reprises, confié à la requérante des fonctions d'auxiliaire temporaire en vue d'assurer le remplacement d'agents titulaires momentanément indisponibles dans des tâches qui l'avaient fait participer directement à l'exécution des divers services publics et qu'elle avait ainsi la qualité d'agent contractuel de droit public. Le tribunal des conflits renvoyait en conséquence l'affaire au tribunal administratif de Nancy.

Le 7 août 1986, le tribunal administratif rejeta la requête.

Le 6 octobre 1986, la requérante se pourvut devant le Conseil d'Etat contre la décision du tribunal administratif de Nancy.

Par ordonnance du 1er décembre 1988, le président de la première sous-section de la section du contentieux du Conseil d'Etat transmet le dossier à la cour administrative d'appel de Nancy. La procédure est en cours.

Par ailleurs, le 12 novembre 1986, la chambre régionale des comptes avait rejeté, au motif que l'affaire était pendante devant le Conseil d'Etat, une demande de la requérante tendant à voir reconnaître le caractère de dépense obligatoire pour la commune des indemnités et dommages-intérêts.

GRIEFS

Devant la Commission, la requérante se plaint de la durée de la procédure et invoque le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 de la Convention.

Elle se plaint en outre du fait que la procédure devant la chambre régionale des comptes n'a pas été équitable car elle n'a pas été informée des observations et déclarations du maire.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 21 novembre 1986 et enregistrée le 7 janvier 1987 sous le N° 12766/87.

Après examen préliminaire par le Rapporteur, la Commission a décidé le 6 mars 1989 d'inviter le Gouvernement français à présenter des observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs présentés par la requérante.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 29 juin 1989. Les observations en réponse de la requérante sont parvenues le 31 octobre 1989.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire a été accordé à la requérante par la Commission le 13 juillet 1989.

EN DROIT

1. La requérante se plaint tout d'abord de la durée de la procédure par laquelle elle a essayé d'obtenir le paiement par la commune d'Auboué d'indemnités de préavis et de licenciement. Elle invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en considérant que le délai raisonnable n'a pas été respecté.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) stipule notamment :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle."

Le Gouvernement oppose à la requérante l'exception de non épuisement des voies de recours internes, au motif qu'elle n'avait pas engagé la responsabilité de l'Etat pour le fonctionnement défectueux du service public de la justice sur le fondement de l'article L 781-1 du Code de l'Organisation judiciaire. Il invoque le même argument en ce qui concerne la juridiction administrative en s'appuyant sur l'arrêt Darmont du 29 décembre 1978 du Conseil d'Etat.

La requérante conteste cette argumentation en exposant que la responsabilité de l'Etat à raison du fonctionnement défectueux du service de la justice ne peut être engagée que pour faute lourde et qu'en l'état de la jurisprudence, les questions de compétence ne constituent nullement une faute lourde imputable au fonctionnement des juridictions judiciaires ou administratives.

La Commission rappelle que l'épuisement des voies de recours internes n'implique l'utilisation des voies de droit que pour autant qu'elles sont efficaces ou suffisantes, c'est-à-dire susceptibles de remédier à la situation en cause (voir Cour Eur. D.H., arrêt De Jong, Baljet et van den Brink du 22 mai 1984, série A n° 77, p. 19, par. 39).

Il incombe à l'Etat défendeur, s'il plaide le non-épuisement des voies de recours internes, de démontrer la réunion de ces diverses

conditions (voir entre autres Cour Eur. D.H., arrêt Johnston et autres du 18.2.86, série A n° 112, p. 22, par. 45, ainsi que l'arrêt arrêt Ciulla du 22.2.89, série A n° 148 p. 14, par. 31).

La Commission a d'abord examiné l'exception de non-épuisement des voies de recours internes en ses deux branches soulevée par le Gouvernement.

S'agissant d'abord de la voie de recours judiciaire, il est vrai que cette voie, bien que relativement récente, a déjà été utilisée devant les juridictions françaises lorsque les justiciables estimaient qu'il y avait un "manquement de la part des autorités judiciaires à la règle du délai raisonnable".

Elle n'a donné lieu qu'à une décision apparemment isolée reconnaissant le caractère non raisonnable de la durée de la procédure (Fuchs-C.A. Paris, 10.05.83).

La Commission considère dès lors que le Gouvernement n'a pas été en mesure de faire état d'une jurisprudence qui soit véritablement établie, et qui aurait ouvert au requérant un recours efficace, en la circonstance, au regard de l'article 26 (art. 26) de la Convention (voir également req. No 10828/84 - Funke c/France, déc. 6.10.1988).

S'agissant ensuite de la voie de recours devant les autorités administratives, la Commission relève que cette voie de recours présuppose que celles-ci reconnaissent au préalable qu'une durée excessive de la procédure est constitutive d'une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle.

La Commission constate de plus que le Gouvernement ne cite pas, suite à l'arrêt Darmont de 1978 qui a posé le principe mais ne l'a pas appliqué au cas qui lui avait été soumis en l'espèce, un quelconque arrêt ayant fait application de ce principe. A fortiori, le Gouvernement ne cite aucun arrêt dans lequel le Conseil d'Etat avait constaté qu'une juridiction administrative aurait commis une faute lourde à raison de la durée excessive de la procédure engagée devant eux, et aurait attribué une indemnisation en raison de la durée de la procédure et de la violation subséquente de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

En l'espèce, la Commission constate que le Gouvernement défendeur n'a pas démontré que le recours que la requérante aurait dû, selon lui, utiliser pour répondre aux exigences d'épuisement des voies de recours internes de l'article 26 (art. 6-1) de la Convention était effectif. En effet, comme la Commission l'a rappelé ci-dessus, le Gouvernement n'a fourni aucun exemple d'application du principe posé par l'arrêt Darmont, et de cas où le Conseil d'Etat avait jugé qu'il avait lui-même violé l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en ne respectant pas le délai raisonnable prévu par cette disposition, et dédommagé en conséquence un requérant.

La Commission considère par conséquent que les exceptions soulevées par le Gouvernement ne sauraient être retenues.

Quant au fond, le Gouvernement conteste la recevabilité de la requête en ce qu'elle est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et subsidiairement manifestement mal fondée.

Il soutient que le litige n'est pas relatif à une contestation sur des droits et obligations de caractère civil, la requérante ayant la qualité d'agent contractuel de droit public participant à l'exécution de missions de service public.

Il expose en outre qu'aucune des phases de la procédure menée successivement devant les différentes instances judiciaires n'a excédé

le délai raisonnable visé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Si la longueur totale de l'ensemble de la procédure est importante, c'est en raison de la pluralité des procédures et de l'erreur imputable à la requérante qui a saisi en premier lieu la juridiction civile incompétente.

S'agissant de l'incompatibilité *ratione materiae*, la requérante conteste l'argumentation du Gouvernement fondée sur le critère de la participation à l'exercice d'une mission de service public. Elle s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne D.H. (arrêts König et Ringeisen) relative à l'autonomie de la notion de "droits et obligations de caractère civil" et tire argument du fait qu'en l'espèce il a fallu cinq ans pour savoir si l'Etat défendeur agissait en qualité de personne privée ou publique.

La requérante, dont la qualité d'agent contractuel de droit public a été reconnue par le Gouvernement, expose que s'il n'est pas contesté que les fonctionnaires proprement dit sont exclus du champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), il n'en est pas de même des agents publics contractuels. Elle rappelle sur ce point l'affaire Preikhsas dans laquelle la Commission a déclaré la requête recevable alors qu'elle émanait d'un requérant titulaire d'un emploi permanent soumis au règlement du service public et jouissant d'un statut voisin du fonctionariat. Elle estime que le problème existant dans la présente requête est similaire et précise qu'en sa qualité d'agent public contractuel, elle ne disposait pas des garanties auxquelles peuvent prétendre les fonctionnaires.

La Commission rappelle que, d'après la jurisprudence des organes de la Convention, la notion de droit et obligation de caractère civil est une notion autonome et ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention joue indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi (civile, commerciale, administrative, etc.) régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher ; il suffit que l'issue de la procédure soit déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (voir Cour Eur. D.H., arrêt *Tre Traktörer Aktiebolag* du 7.7.89, série A n° 159, p. 18, par. 41).

Selon la jurisprudence constante de la Commission, les contestations portant sur le droit d'accéder à la fonction publique et sur la déchéance de ce droit ne peuvent être considérées comme des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil (voir requêtes No 3788/68, Recueil 35, pp. 56, 71 ; No 8493/79, D.R. 25 pp. 210, 213). Plus généralement, la Commission a considéré que lorsqu'un Etat par exemple, dans l'exercice des fonctions qu'il assume dans le domaine de l'instruction, réglemente souverainement ce domaine comme celui d'une activité relevant de la puissance publique, les personnes qu'il choisit pour exercer une telle activité n'ont pas un droit de caractère civil à continuer à se voir confier une fonction dans ce domaine (No 8686/79, D.R. 21 pp. 208-209).

La Commission rappelle à cet égard avoir admis implicitement l'application des garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) dans le cas d'un conflit relevant des tribunaux nationaux du travail entre un employé contractuel d'une institution de droit public et son employeur (*Preikhsas c/République Fédérale d'Allemagne*, rapport Comm. 13.2.78, par. 85, D.R. 16 pp. 5, 30).

En l'espèce, la Commission constate que la requérante a été engagée verbalement par une administration communale et s'est vu confier des travaux normalement attribués à des fonctionnaires titulaires.

Il est vrai que la requérante a participé à l'exécution d'un service public. Toutefois, pour déterminer si la contestation porte bien sur un droit de caractère civil, il convient, d'après la

jurisprudence de la Cour, d'opérer une pesée des intérêts en jeu à partir à la fois des aspects de droit public et des aspects de droit privé caractérisant le droit en question (Cour Eur. D.H., arrêt Feldbrugge du 29.5.86, série A n° 99, p. 13, par. 32).

En l'occurrence, il se pose la question de savoir quels aspects de droit public ou de droit privé prévalent compte tenu notamment de la nature personnelle et patrimoniale du droit en question. Licenciée le 8 septembre 1980, la requérante a introduit une procédure prud'homale le 18 septembre 1980 et une procédure administrative le 13 juin 1984. La première procédure s'est terminée par une décision d'incompétence rendue par la chambre sociale de la cour d'appel de Nancy le 20 septembre 1982. La procédure administrative est actuellement pendante devant la cour administrative d'appel de Nancy (juridiction d'appel instaurée par la loi du 31.12.87 mais entrée en fonction seulement depuis le 1.1.1990). La juridiction compétente n'aura été déterminée qu'au terme de trois ans et demi de procédure par l'arrêt du tribunal des conflits du 20 janvier 1986 - déduction faite de deux ans écoulés entre la décision d'incompétence de la juridiction prud'homale du 20 septembre 1982 et la saisine du tribunal administratif du 13 juin 1984.

La procédure administrative en indemnisation introduite le 13 juin 1984 par la requérante est toujours pendante puisque renvoyée par le Conseil d'Etat à une juridiction de renvoi qui n'était pas entrée en fonction à l'époque.

Cette procédure a déjà duré presque six ans. La Commission est d'avis que la requête pose à cet égard des problèmes complexes tant en fait qu'en droit et que ceux-ci nécessitent un examen qui relève du fond de l'affaire.

2. La requérante se plaint par ailleurs du fait que la procédure devant la chambre régionale des comptes n'a pas été équitable.

La Commission se réfère aux considérations de caractère général qu'elle a développées au sujet de l'interprétation à donner à la notion de droit et obligation de caractère civil.

Elle considère toutefois que l'issue de cette procédure qui se référerait au caractère obligatoire ou pas des dépenses d'une commune n'a pas été en l'occurrence déterminante pour des droits et obligations de caractère civil. Il s'ensuit que le grief échappe à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et est incompatible avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE quant au grief tiré de la durée de la procédure, tout moyen de fond réservé ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire
de la Commission

Le Président
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

(C.A. NØRGAARD)