



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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 56402/00  
présentée par Michel MAFILLE  
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant  
le 6 juin 2002 en une chambre composée de

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M<sup>me</sup> F. TULKENS,

MM. J.-P. COSTA,

G. BONELLO,

E. LEVITS,

A. KOVLER,

M<sup>me</sup> E. STEINER, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 25 janvier 2000,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Michel Mafille, est un ressortissant français, né en 1945  
et résidant à Brest.

**A. Les circonstances de l'espèce**

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent  
se résumer comme suit.

En 1982, le requérant fut recruté par la commune de Brest pour s'occuper de la promotion économique de la ville et de sa région, et affecté dans un emploi budgétaire de « chargé d'études économiques ». Il fut titularisé dans le grade d' « administrateur territorial » de 1<sup>ère</sup> classe en septembre 1989.

Par délibérations du 17 janvier 1992, le conseil municipal de la ville de Brest décida de supprimer l'emploi d'administrateur chargé d'études économiques, au motif que la collectivité avait transféré sa compétence en matière économique à la Communauté Urbaine de Brest (« CUB »).

Le 13 mars 1992, le maire de Brest informa le requérant qu'il n'avait pas d'autre poste d'administrateur à lui proposer et qu'il se voyait en conséquence dans l'obligation de le faire prendre en charge par le centre national de la fonction publique territoriale (« CNFPT »), en application de l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Le maire prit en conséquence, le 30 mars 1992, un arrêté radiant le requérant des cadres du personnel de la commune et le mettant à la disposition du CNFPT ; par un arrêté du 11 mai 1993, confirmé par un arrêté du 4 janvier 1994, il porta la date de cette mise à disposition au 1<sup>er</sup> avril 1992.

Saisi par le requérant, le tribunal administratif de Rennes, par un jugement du 23 novembre 1994, annula ces arrêtés au motif que la ville n'établissait pas qu'elle ne pouvait offrir au requérant un emploi correspondant à son grade : deux emplois d'administrateurs, vacants depuis plusieurs années, n'avaient pas été supprimés.

Par un arrêté du 3 janvier 1995, le maire procéda à la réintégration formelle du requérant à compter du 1<sup>er</sup> avril 1992.

Le requérant sollicita alors du maire son « affectation effective » à un emploi vacant du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux ainsi que le paiement du complément indemnitaire de son traitement d'administrateur (indemnité de résidence etc.). Le 18 juillet 1995, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet du maire, ainsi qu'au versement d'un complément indemnitaire.

Par un jugement du 1<sup>er</sup> avril 1998, le tribunal annula cette décision implicite. Il jugea qu'il résultait des articles 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires et 7 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, que le requérant « avait vocation d'occuper un emploi correspondant à son grade [d'administrateur territorial] » et « devait être affecté à un emploi correspondant à son grade ». Le jugement précise que les articles 97 et 97 bis de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoient le maintien en surnombre pendant un an d'un fonctionnaire territorial dont l'emploi a été régulièrement supprimé, « ne sauraient avoir pour objet ni pour effet de priver l'intéressé de son droit à être affecté à un emploi correspondant à son grade, dans l'attente de sa mise à disposition du [CNFPT] ». En application

de l'article L. 8-2 du code des tribunaux et des cours administratives d'appel, le tribunal ordonna à la ville de Brest de « réintégrer le requérant sur un emploi correspondant à son grade d'administrateur territorial, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du (...) jugement ». Le tribunal rejeta par contre les demandes du requérant tendant au paiement du complément indemnitaire attaché à son traitement ; il jugea à cet égard que, l'intéressé étant dépourvu de toute affectation à un emploi, il ne pouvait justifier d'aucun « service fait » donnant droit à traitement, au sens de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, et qu'en conséquence, « quels que soient les motifs de sa situation administrative », il ne pouvait réclamer le complément indemnitaire y attaché.

Entre-temps, par délibération du 13 janvier 1995, rapportée par une délibération du 31 mars 1995, le conseil municipal de Brest avait notamment supprimé explicitement les deux emplois d'administrateurs vacants susmentionnés, et adopté un nouveau tableau des effectifs.

Saisi le 6 juin 1995 par le requérant, le tribunal administratif de Rennes, par un jugement du 1<sup>er</sup> avril 1998, annula cette délibération au motif qu'elle était entachée d'un détournement de procédure (tenant non à la suppression de postes susmentionnée, mais à la création de deux postes de chargés de mission).

Par ailleurs, le requérant avait vainement invité le maire de Brest, président de la CUB, à décider sa mutation dans la CUB, à l'instar des mesures prises au bénéfice d'autres agents initialement affectés à la mission économique de la ville de Brest. Le 17 juillet 1995, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes d'une requête tendant à l'annulation de décision de rejet dudit maire. L'affaire est semble-t-il pendante.

Le requérant avait en outre, le 22 novembre 1995, saisi le même tribunal d'une demande tendant à l'annulation du refus du maire de Brest de reconstituer sa carrière à partir du 1<sup>er</sup> avril 1992 et à l'indemnisation de préjudices y relatifs. L'affaire est semble-t-il pendante.

Par délibération du 14 mai 1996, le conseil municipal de Brest avait créé deux postes d'administrateurs territoriaux assurant la fonction de chargé d'études. L'un de ces postes, destiné au requérant, lui fut proposé par le maire par un courrier du 21 mai 1996 ; le courrier précise que les missions qui seraient confiées au requérant dans ce cadre consisteraient en le suivi des contrats et conventions passées par la collectivité, la réalisation d'études prospectives relatives aux missions et à l'organisation des collectivités territoriales, et la réalisation d'études de faisabilité concernant les projets de développement et d'évolution des services assurés par la ville. Estimant cette création de postes irrégulière, le requérant ne donna pas suite à cette proposition.

En juillet 1996, le maire proposa au requérant de le mettre à disposition de la CUB ; il n'y eut pas de suites concrètes, le requérant ayant jugé cette proposition irrégulière.

Le 28 janvier 1999, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes d'une demande d'annulation d'une décision du maire de Rennes, refusant d'indemniser les préjudices qu'il estimait avoir subi, pour la période du 1<sup>er</sup> mars 1992 au 31 décembre 1994, du fait de l'illégalité des arrêtés annulés par le jugement du 23 novembre 1994. Cette procédure est semble-t-il pendante.

Le 8 mars 1999, en application de l'article R. 129 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le requérant saisit le président du tribunal administratif de Rennes en référé ; il demandait la condamnation de la ville de Brest au versement d'une provision de 495 000 francs à valoir sur l'indemnisation desdits préjudices. Par une ordonnance du 13 avril 1999, le magistrat rejeta cette demande, au motif que « l'obligation invoquée par [le requérant] fai[sait] l'objet d'une contestation sérieuse par la ville de Brest fondée notamment sur la réalité et l'étendue des droits pécuniaires qui résulteraient pour l'intéressé des décisions illégales susmentionnées », de sorte que les conditions de l'article R. 129 n'étaient pas réunies. L'appel interjeté par le requérant est pendant devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Le 2 février 1999, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes aux fins de l'exécution du premier jugement du 1<sup>er</sup> avril 1998 du même tribunal (susmentionné), l'invitant notamment à prononcer une astreinte. Le 20 mai 1999, la ville de Brest répliqua que, par ledit jugement, le tribunal administratif avait censuré la non affectation du requérant, mais que, depuis lors, il s'était vu proposé un emploi de son niveau, créé afin de lui permettre de retrouver une activité utile au sein de la collectivité, et qu'il n'avait donné aucune suite à cette proposition. Cette procédure est pendante.

Le 5 mars 2001, invoquant le défaut d'exécution par la ville de Brest des jugements des 23 novembre 1994, 31 mars 1994 et 1<sup>er</sup> avril 1998, le requérant saisit en référé le président du tribunal administratif de Rennes, en application de l'article L. 521-2 du code de l'organisation judiciaire. Il l'invitait à ordonner au maire de Brest de convoquer d'urgence le conseil municipal aux fins de le voir nommé à compter du 1<sup>er</sup> avril 1992 dans un des emplois budgétaires vacants de secrétaire général adjoint, et de décider de la reconstitution de sa carrière dans cet emploi à compter de cette dernière date et de son affectation dans un « poste de travail ». Le magistrat rejeta cette demande par une ordonnance du 6 mars 2001, au motif que « le litige exposé par le requérant ne [mettait] en cause aucune liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2.

Le 13 mars 2001, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'une demande tendant à l'annulation de cette ordonnance et à ce qu'il soit statué sur la demande d'astreinte formulée le 2 février 1999 devant le tribunal administratif de Rennes. Par une décision du 16 mai 2001, la haute juridiction jugea que la demande d'annulation de l'ordonnance du 6 mars 2001 s'analysait en un pourvoi en cassation et déclara cette partie de

la requête irrecevable sur le fondement de l'article R. 821-4 du code de justice administrative, au motif qu'elle n'était pas présentée par un avocat au Conseil d'Etat alors que le ministère d'un tel avocat était obligatoire en vertu de l'article R. 821-3 du même code, et que la notification de l'ordonnance attaquée faisait mention de cette obligation. Elle rejeta l'autre partie de la requête au motif que la demande de fixation d'une astreinte (article L. 911-4 du code de justice administrative) en vue de l'exécution du jugement du 1<sup>er</sup> avril 1998 était pendante devant le tribunal administratif de Rennes.

Le requérant a en outre adressé plusieurs courriers au sous-préfet de Brest et au préfet du Finistère, afin d'obtenir leur intervention dans le cadre de l'exécution des jugements susmentionnés. Dans un courrier adressé au requérant le 7 février 1997, le sous-préfet indiqua en réponse qu'il estimait que la décision du conseil municipal du 14 mai 1996 « permet[tait] [sa] réintégration à la ville de Brest afin de tirer les conséquences du jugement du tribunal administratif [de Rennes du 23 novembre 1994]. Il réitéra cette analyse dans un courrier du 7 janvier 2000, soulignant que, « pour l'exécution du[dit] jugement (...), M. le maire de Brest a[vait] prononcé [la] réintégration [du requérant] par arrêté du 3 janvier 1995 et [qu']il apparaissait à l'examen de [la] lettre [du requérant] qu[il] perce[vait son] traitement ».

## **B. Le droit interne pertinent**

Extraits du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel :

### Article L. 8-2 :

« Lorsqu'un arrêt ou un jugement implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure, assortie, le cas échéant d'un délai d'exécution, par le même jugement ou le même arrêt ».

### Article R. 129 :

« Le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou le magistrat que l'un d'eux délègue peut accorder une provision au créancier qui a saisi le tribunal ou la cour d'une demande au fond lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie ».

Extraits du code de justice administrative :

### Article L. 521-2 :

« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à

laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

#### Article L. 522-3 :

« Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 ».

#### Article L. 911-4 :

« En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution.

Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel.

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.

Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'Etat ».

## GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint du défaut d'exécution par la ville de Brest du jugement du tribunal administratif de Rennes du 23 novembre 1994, et du fait que les autorités françaises se sont abstenues de prendre les mesures nécessaires à cette fin.

Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant se plaint de ce que les autorités françaises n'ont pas prévu dans leurs normes juridiques des dispositions permettant un « recours effectif devant une instance nationale » à toute personne dont le droit à un « procès équitable » a été violé.

2. Invoquant les articles 6 § 1 et 14 de la Convention combinés, le requérant soutient que les difficultés de sa situation proviennent de ce qu'il avait été recruté par l'équipe municipale précédente, et dénonce l'omission des autorités françaises de mettre un terme à cette discrimination fondée sur ses supposées opinions politiques.

3. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, le requérant dénonce une violation de son droit d'accès au Conseil d'Etat, résultant de la

décision de la haute juridiction du 16 mai 2001 rejetant sa demande d'annulation de l'ordonnance du 6 mars 2001 au motif qu'elle n'était pas présentée par un avocat au Conseil d'Etat alors que le ministère d'un tel avocat était obligatoire. Il soutient en particulier que, dans le contexte d'une procédure relative à l'exécution d'une décision juridictionnelle, une telle obligation est en elle-même incompatible avec les exigences de l'article 6 § 1.

## EN DROIT

1. Le requérant se plaint du défaut d'exécution par la ville de Brest du jugement du tribunal administratif de Rennes du 23 novembre 1994, et du fait que les autorités françaises se sont abstenues de prendre les mesures nécessaires à cette fin. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Le requérant se plaint en outre de ce que les autorités françaises n'ont pas prévu dans leurs normes juridiques des dispositions permettant un « recours effectif devant une instance nationale » à toute personne dont le droit à un « procès équitable » a été violé. Il dénonce une violation de l'article 6 § 1 précité ainsi que de l'article 13 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

La Cour rappelle que le droit à un tribunal, consacré par l'article 6 de la Convention, serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 (voir les arrêts *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 63 *in fine*, CEDH 1999-V, et *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, § 40). Dans le contexte d'une procédure opposant l'Administration à un justiciable et relative à une « contestation » sur des « droits et obligations de caractère civil » de ce dernier, cela implique l'obligation pour l'Administration de se plier au jugement ou à l'arrêt prononcé à l'issue de la procédure. Si elle refuse ou omet de s'exécuter, ou tarde à le faire, les garanties de l'article 6 § 1 dont a bénéficié le justiciable pendant la phase judiciaire de la procédure perdraient toute raison d'être (arrêt *Hornsby*

précité, § 41 ; voir aussi, par exemple, *Antonetto c. Italie*, n° 15918/89, 20 juillet 2000, §§ 27-28, non publié).

La Cour en déduit que, à supposer cette disposition présentement applicable eu égard aux critères dégagés par la Cour dans l'arrêt *Pellegrin c. France* (GC, n° 28541/95, CEDH 1999-VIII, § 66), les circonstances dénoncées par le requérant doivent être examinées sous le seul angle de l'article 6 et du droit à l'exécution des décisions judiciaires définitives.

Ceci étant, la Cour constate que le requérant avait été rayé des cadres du personnel de la commune de Brest et mis à la disposition du CNFPT par arrêtés du maire de cette ville, et que ces arrêtés furent ensuite annulés par un jugement – définitif – du tribunal administratif de Rennes du 23 novembre 1994. En conséquence de ce jugement, le maire, par un arrêté du 3 janvier 1995, décida la réintégration rétroactive du requérant. Puis, par délibération du 14 mai 1996, le conseil municipal de Brest créa deux postes d'administrateurs territoriaux. L'un de ces postes, destiné au requérant, lui fut proposé ; jugeant, cette création de postes irrégulière, l'intéressé ne donna cependant pas suite à cette proposition. Le maire lui proposa alors de le mettre à disposition de la CUB ; il n'y eut pas davantage de suites concrètes, le requérant considérant cette autre proposition également irrégulière.

Le sous-préfet de Brest en a conclu que le maire avait ainsi proprement tiré les conséquences du jugement du 23 novembre 1994. Telle est également la position de la ville de Brest.

Le requérant estime quant à lui que les propositions qui lui ont été faites ne permettaient pas la pleine exécution de cette décision. Il soutient en particulier qu'outre le retrait des trois arrêté litigieux, le maire était tenu de procéder d'une part, à sa « réintégration juridique » par une décision l'affectant « sur un des emplois budgétaires vacants correspondant à son grade », et, d'autre part, à sa « réintégration effective », laquelle aurait dû consister en une « réinstallation matérielle », c'est-à-dire en l'attribution de fonctions et en « la mise en mesure d'exercer effectivement lesdites fonctions et, par voie de conséquence, en l'octroi d'une rémunération complète ».

Il n'appartient cependant pas à la Cour de trancher cette contestation, qui tient de la détermination des effets du jugement du 23 novembre 1994 en droit interne et de l'appréciation de l'opportunité des moyens mis en œuvre par l'Administration pour son exécution. Statuant dans les limites ainsi définies de sa juridiction, il suffit à la Cour de relever que les autorités compétentes ont démontré leur volonté d'exécuter ce jugement et de réintégrer le requérant sur un emploi correspondant à son grade, et ont clairement agi dans ce sens, pour conclure à l'absence de problème sous l'angle du droit dont se prévaut le requérant à l'exécution dudit jugement.

Cette partie de la requête est en conséquence manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et doit être rejetée en application de 35 § 4 de la Convention.

2. Le requérant soutient par ailleurs que les difficultés de sa situation proviennent de ce qu'il avait été recruté par l'équipe municipale précédente, et dénonce l'omission des autorités françaises de mettre un terme à cette discrimination fondée sur ses supposées opinions politiques. Il invoque l'article 6 § 1 précité, combiné avec l'article et 14 de la Convention, aux termes duquel :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

A supposer les conditions de l'article 35 § 1 de la Convention remplies et l'article 6 § 1 de la Convention applicable en l'espèce, la Cour ne relève dans le dossier aucun élément dont il ressortirait que le requérant aurait été victime d'une discrimination dans la jouissance des droits garantis par cette dernière disposition. En conséquence, cette partie de la requête est en tout état de cause manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 précités, le requérant dénonce une violation de son droit d'accès au Conseil d'Etat, résultant de la décision de la haute juridiction du 16 mai 2001 rejetant sa demande d'annulation de l'ordonnance du 6 mars 2001 au motif qu'elle n'était pas présentée par un avocat au Conseil d'Etat alors que le ministère d'un tel avocat était obligatoire. Il soutient en particulier que, dans le contexte d'une procédure relative à l'exécution d'une décision juridictionnelle, une telle obligation est en elle-même incompatible avec les exigences de l'article 6 § 1.

La Cour rappelle que, les personnes impécunieuses ayant la possibilité de demander l'aide judiciaire aux fins de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat, ni l'obligation faite en principe aux requérants d'être représentés par un avocat aux Conseils devant la haute juridiction administrative, ni le rejet d'une requête au motif du défaut de représentation alors que celle-ci est obligatoire, ne posent problème au regard des exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. Cette conclusion s'impose d'autant plus que les requérants sont préalablement, soit informés de l'obligation du ministère d'avocat lors de la notification de la décision déferée à la censure du Conseil d'Etat, soit, à défaut d'une telle information, invités par le Conseil d'Etat à régulariser leur requête (*Raitière c. France* (déc.), n° 51066/99, 12 mars 2002, non publiée).

En conséquence, à supposer l'article 6 § 1 applicable à la procédure dont il s'agit, il suffit à la Cour de constater que le pourvoi du requérant a été déclaré irrecevable en application des principes de droit interne susévoqués,

au motif qu'il n'était pas présenté par un avocat aux Conseils alors que la notification de la décision attaquée faisait mention de l'obligation du ministère d'avocat, pour conclure au défaut manifeste de fondement de cette partie de la requête (*ibidem*).

Partant, il y a lieu de rejeter cette partie de la requête en application de l'article 35 §§ 1, 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

*Déclare* la requête irrecevable.

Erik FRIBERGH  
Greffier

Christos L. ROZAKIS  
Président