

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête No 28541/95

Gilles Pellegrin

contre

France

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 17 septembre 1998)

TABLE DES MATIERES

	Page
I. INTRODUCTION (par. 1 - 16)	1
A. La requête (par. 2 - 4)	1
B. La procédure (par. 5 - 11)	1
C. Le présent rapport (par. 12 - 16)	2
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 17 - 45)	3
A. Circonstances particulières de l'affaire (par. 17 - 42)	3

B.	Eléments de droit interne (par. 43 - 45)	5
III.	AVIS DE LA COMMISSION (par. 46 - 71)	7
A.	Grief déclaré recevable (par. 46)	7
B.	Point en litige (par. 47)	7
C.	Sur la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (par. 48 - 70)	7
	CONCLUSION (par. 71)	10

	OPINION CONCORDANTE DE M. J.-C. GEUS A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. E. BUSUTTIL, A.S. GÖZÜBÜYÜK, C. BÎRSAN ET E. BIELIŪNAS	11
--	---	----

	OPINION DISSIDENTE DE M. H. DANELIUS A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. M.P. PELLONPÄÄ, G. JÖRUNDSSON, J.-C. SOYER, L. LOUCAIDES, D. ŠVÁBY, A. PERENIČ, P. LORENZEN, M. VILA AMIGÓ, Mme M. HION et M. R. NICOLINI	15
--	--	----

	OPINION DISSIDENTE DE M. I. CABRAL BARRETO A LAQUELLE DECLARE SE RALLIER M. B. MARXER	16
--	--	----

	ANNEXE : DECISION DE LA COMMISSION SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE	18
--	---	----

I. INTRODUCTION

1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.

A. La requête

2. Le requérant, de nationalité française, est né en 1945 et est actuellement professeur en sciences économiques et gestion à Bouroche.

3. La requête est dirigée contre la France. Le gouvernement mis en cause est représenté par M. Jacques Lapouzade, conseiller de tribunal administratif, détaché auprès du ministère des Affaires étrangères en qualité d'agent.

4. La requête concerne la procédure engagée par le requérant, agent contractuel du ministère français de la Coopération, aux fins d'annulation de la décision le rayant des effectifs du ministère de la Coopération pour inaptitude médicale. Le requérant invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

B. La procédure

5. La présente requête a été introduite le 8 juillet 1995 et enregistrée le 15 septembre 1995.

6. Le 15 mai 1996, la Commission (Deuxième Chambre) a décidé de donner connaissance de la requête au gouvernement français, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter les parties à présenter des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

7. Le Gouvernement a présenté ses observations le 30 septembre 1996, après prorogation du délai imparti. Le requérant y a répondu le 25 novembre 1996.

8. Le 21 mai 1997, la Commission a déclaré recevable le grief du requérant concernant la durée de la procédure et a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

9. Le 2 juin 1997, la Commission a adressé aux parties le texte de sa décision sur la recevabilité de la requête et les a invitées à lui soumettre les éléments ou observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête qu'elles souhaiteraient présenter.

10. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 par. 1 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Vu l'attitude adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

11. Le 22 avril 1998, la Deuxième Chambre s'est dessaisie de la requête au bénéfice de la Commission plénière.

C. Le présent rapport

12. Le présent rapport a été établi par la Commission, conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes en présence des membres suivants :

MM. S. TRECHSEL, Président
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
D. ŠVÁBY
G. RESS
A. PERENIČ
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIŪNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

13. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 17 septembre 1998 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en application de l'article 31 par. 2 de la Convention.

14. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 de la Convention :

- (i) d'établir les faits, et
- (ii) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part du gouvernement mis en cause une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

15. La décision de la Commission sur la recevabilité de la requête est jointe au présent rapport (voir Annexe).

16. Le texte intégral de l'argumentation des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

A. Circonstances particulières de l'affaire

17. Par un contrat en date du 13 mars 1989, le requérant, agent contractuel non titulaire, fut recruté par le ministère français de la Coopération et du Développement pour servir en qualité de coopérant-conseiller technique du ministre du Plan de Guinée Equatoriale.

18. Aux termes du contrat, le requérant était mis à la disposition du Gouvernement de la République de Guinée Equatoriale. Le contrat prit effet le jour de son embarquement pour son lieu d'affectation, soit le 21 mars 1989.

19. Le 9 janvier 1990, à la suite de différends locaux, les autorités guinéennes remirent le requérant à la disposition des autorités françaises. Celles-ci le rapatrièrent, sachant que selon les dispositions du contrat, il y serait mis un terme à l'issue du congé administratif prévu au contrat.

20. A l'issue de ce congé, l'administration entendait conclure un nouveau contrat avec le requérant en vue de l'affecter au Gabon. L'établissement d'un nouveau contrat était soumis à deux conditions préalables exigées de tout coopérant et tenant d'une part, à l'obtention de l'agrément des autorités étrangères d'affectation et, d'autre part, à la vérification de l'aptitude du postulant à servir outre-mer.

21. Le 2 février 1990, l'agrément des autorités gabonaises tardant à venir, le ministère de la Coopération et du Développement notifia au requérant la résiliation de son contrat et l'avertit de sa radiation subséquente des effectifs de la coopération à compter du 15 mars 1990, date contractuelle d'expiration du contrat.

22. Par la suite, l'agrément des autorités gabonaises fut donné au requérant. Par lettre du 7 février 1990, le ministère de la Coopération et du Développement prit acte de l'agrément et déclara en conséquence nulle et non avenue la radiation annoncée le 2 février, puis convoqua le requérant à l'examen médical obligatoire d'aptitude.

23. Le 22 février 1990, suite à l'examen médical, le requérant fut déclaré inapte définitivement à servir outre-mer.

24. Le 23 mars 1990, le ministère de la Coopération prit acte de cet avis et notifia en conséquence au requérant, le 27 mars 1990, sa radiation des effectifs de la coopération à compter du 15 mars 1990, date contractuelle d'expiration du contrat.

25. Le 16 mai 1990, le requérant déposa un recours devant le tribunal administratif de Paris aux fins d'annulation pour excès de pouvoir de la décision en date du 23 mars 1990.

26. Le 9 novembre 1990, le ministre de la Coopération et du Développement déposa des conclusions en défense.

27. Par jugement avant dire droit du 16 avril 1992, le tribunal administratif de Paris ordonna une expertise médicale afin de dire si le requérant était, en raison de son état de santé, inapte à l'exercice des fonctions de coopérant technique outre-mer en mars 1990.

28. Le 21 novembre 1992, l'expert déposa son rapport après avoir procédé, le 3 septembre 1992, à l'audition et à l'examen médico-psychologique et neuropsychiatrique du requérant. Il estima que la réaction administrative du ministère de la Coopération avait été excessive et que l'état de santé du requérant ne le rendait pas inapte à la reprise de ses fonctions après un arrêt maladie de trois mois, à l'issue duquel il aurait pu passer une visite médicale.

29. Le 22 décembre 1992, le requérant déposa des conclusions visant à l'octroi d'indemnités à hauteur de 550 000 F, montant qu'il estimait être égal à la rémunération qu'il aurait perçue s'il était resté en poste et à une somme de 500 000 F à titre de réparation de son préjudice personnel moral et financier lié à sa radiation.

30. Par ordonnance du 4 janvier 1993, le tribunal administratif de Paris fixa le montant de la somme due au titre des frais d'expertise. Par ordonnance du 1er mars 1993, le tribunal administratif de Paris corrigea l'erreur matérielle contenue dans le dispositif de la première ordonnance.

31. Le 8 mars 1993, le ministre de la Coopération et du Développement présenta ses observations sur le rapport d'expertise.

32. Le 14 avril 1993, le requérant déposa ses conclusions en réponse.

33. Le 3 mai 1993, le ministre de la Coopération et du Développement présenta ses conclusions en réponse à la requête en indemnités et en dommages et intérêts du requérant du 22 décembre 1992. Il y contestait le bien-fondé des prétentions indemnitaires du requérant.

34. Les 14 septembre et 4 octobre 1994, le ministre de la Coopération et du Développement déposa des conclusions en réplique et des pièces.

35. Le 13 décembre 1994, le requérant déposa des conclusions en réponse.

36. L'affaire fut inscrite au rôle de l'audience du 19 janvier 1995.

37. Par avis de remise du 9 janvier 1995, le requérant fut avisé du report de l'affaire à une date à fixer ultérieurement.

38. Les 11 et 18 janvier 1995, le ministre de la Coopération et du Développement présenta des observations complémentaires et des pièces.

39. Le 16 février 1995, le requérant présenta des observations en réponse.

40. Par jugement du 23 octobre 1997, suivant audience du 25 septembre 1997, le tribunal administratif de Paris rejeta la requête du requérant, tant en ce qu'elle visait l'annulation de la décision de radiation des cadres qu'en ce qu'elle visait l'octroi de dommages et intérêts et d'indemnités.

41. Le tribunal s'exprima notamment comme suit :

« (...) en fixant au 15 mars 1990 la radiation de l'intéressé des effectifs du ministère, le ministre n'a fait que tirer les conséquences de l'expiration à cette date du contrat affectant M. Pellegrin en Guinée, et de l'absence de conclusion d'un nouveau contrat ; que, par suite, il n'a entaché sa décision d'aucune rétroactivité illégale ; (...)

(...) il résulte du rapport d'expertise en date du 21 novembre 1992 que M. Pellegrin ne remplissait pas, à la date du 27 mars 1990, les conditions d'aptitude physique pour exercer des fonctions outre-mer ; que, par suite, M. Pellegrin n'est pas fondé à soutenir que la décision du 27 mars 1990, qui s'est fondée sur l'avis d'inaptitude émis par le conseil supérieur de santé pour refuser à M. Pellegrin le bénéfice d'un nouveau contrat de coopération au Gabon, est entachée d'erreur d'appréciation ; (...). »

42. Le 16 janvier 1998, le requérant interjeta appel du jugement notifié le 13 janvier 1998, et déposa des conclusions. L'affaire est pendante devant la cour administrative d'appel de Paris.

B. Eléments de droit interne

43. Décret n° 78-571 du 25 avril 1978 fixant le régime de rémunération du personnel civil de coopération scientifique

Article 2 :

« Les personnels (...) sont recrutés dans les divers secteurs d'activité, en fonction des qualifications recherchées, pour accomplir à titre volontaire des missions de coopération à durée déterminée.

Ils peuvent être également recrutés par contrat en dehors des catégories mentionnées (...) [fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics, agents titulaires et permanents, magistrats]. »

Article 3 :

« Le présent décret ne confère pas de statut propre. Les personnels mentionnés au deuxième alinéa de l'article 2 ci-dessus conservent leur statut particulier. »

Article 4 :

« La rémunération servie (...) est fixée par un contrat individuel conclu entre chaque agent, d'une part, et le ministre de la Coopération, d'autre part.

Le contrat précise, en outre, la durée pour laquelle il est conclu, la nature de l'emploi ou des fonctions exercées par l'agent, ainsi que l'Etat dans lequel celui-ci est appelé à exercer ses fonctions et la localité de service. »

44. Décret n° 78-572 du 25 avril 1978 portant définition du régime des congés administratifs applicable à certaines catégories d'agents de coopération ainsi que des indemnités de déplacement et remboursement de frais

Article 19 :

« Les agents nouvellement recrutés et soumis au présent décret ne peuvent être mis en route qu'après constatation de leur aptitude à servir outre-mer par les services médicaux du ministère de la coopération.

Les agents en service doivent être examinés soit par un service médical français s'il en existe un sur place, soit par un médecin agréé à cet effet (...) dans leur Etat de service à l'expiration de leur contrat (...). »

45. Ces dispositions réglementaires, prises en application de la loi 72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération, sont reprises dans les conditions générales d'emploi des personnels civils souscrivant un contrat avec le ministère de la Coopération et selon lesquelles : « Le contractant ne peut être mis en route qu'après constatation médicale de son aptitude à servir au lieu de sa mission à l'étranger ».

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Grief déclaré recevable

46. La Commission a déclaré recevable le grief du requérant selon lequel sa cause n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable.

B. Point en litige

47. Le point en litige est celui de savoir s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

C. Sur la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention

48. L'article 6 par. 1 de la Convention, en ses parties pertinentes, se lit comme suit :

« 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 (...). »

49. La Commission doit en premier lieu établir si l'article 6 par. 1 de la Convention est applicable à la procédure engagée par le requérant devant les juridictions administratives.

Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention

50. Le requérant estime que le litige devant le tribunal administratif de Paris relève du champ d'application de l'article 6 de la Convention. Il se réfère à l'affaire Weinborn c. France (No 21063/92, déc. du 5.4.95, non publiée) concernant le licenciement d'un agent contractuel de droit public, dans laquelle, selon lui, la Commission a considéré que cet article s'appliquait aux agents contractuels de droit public.

51. Le requérant rejette les arguments du Gouvernement selon lesquels il doit être assimilé à un fonctionnaire, pour les raisons suivantes : il a été recruté par contrat alors qu'il exerçait dans le secteur privé, il s'agissait donc d'un contrat de louage de services pour lequel les textes de la fonction publique ne sont pas automatiquement applicables ; s'il est vrai, comme le soutient le Gouvernement, que les coopérants sont révocables à tout moment dans « l'intérêt du service », ceci ne vaut que pour ceux qui sont issus de la fonction publique ; pour les coopérants issus du secteur privé, la résiliation du contrat ne peut intervenir sans préavis qu'en cas de faute lourde ou de maladie ; le droit de révocation de l'administration peut dès lors se comparer à celui des employeurs de droit privé puisque le salarié peut être licencié pour cause réelle et sérieuse.

52. Le requérant ajoute que le litige présente un caractère patrimonial puisqu'il demande la compensation de la perte de rémunération due à la décision de sa radiation des cadres. En outre, aux termes de son contrat de coopération, il n'exerçait pas des fonctions relevant par nature de la puissance publique.

53. Le Gouvernement soutient, à titre principal, que le litige échappe au champ d'application de l'article 6 de la Convention, car le requérant était recruté par un contrat faisant de lui un agent public non titulaire de l'Etat. Il estime que la situation du requérant était assimilable à celle d'un fonctionnaire puisque le contrat ne jouait pas un rôle significatif dans les relations avec la personne publique employeur. Le Gouvernement se réfère à la jurisprudence constante selon laquelle un litige relatif à un licenciement de la fonction publique ne constitue pas une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil (No 9501/81, déc. 7.12.81, D.R. 27, p. 249).

54. Le Gouvernement admet que la Commission a conclu à la recevabilité d'une requête, sous l'angle de l'article 6 de la Convention concernant le licenciement pour faute

par l'administration britannique d'un médecin qui travaillait sous contrat pour l'autorité sanitaire de la région de Trent (No 15058/89, déc. Darnell c. Royaume-Uni du 10.4.91, D.R. 69, p. 306). Selon le Gouvernement, toutefois, la Commission s'est fondée sur le double constat que le requérant n'était pas fonctionnaire, mais que son recrutement et son licenciement étaient régis par un contrat et que l'appréciation de la légalité et du caractère équitable de ce licenciement relevait des tribunaux de droit commun.

55. Le Gouvernement estime que la situation des contractuels de droit public en France est différente. En premier lieu, seules les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des litiges opposant les contractuels de droit public à leur employeur et le contrat ne joue pas un rôle significatif dans les relations avec la personne publique qui les emploie. En second lieu, les modalités d'exercice des fonctions des agents contractuels, la cessation des fonctions et les conditions de rémunération sont soumises aux prérogatives de puissance publique : ainsi, tout comme les fonctionnaires, les contractuels n'ont pas droit au maintien des dispositions en vigueur lors de leur engagement. Le Gouvernement cite une jurisprudence selon laquelle « l'autorité administrative peut, dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires applicables, fixer et modifier librement les dispositions réglementaires qui régissent les agents des services publics, même contractuels, et notamment celles qui sont relatives aux conditions de leur rémunération » (arrêt Syndicat national du personnel navigant de l'aéronautique, 11 mai 1977, Rec. Lebon, p. 209). De plus, leur licenciement peut être décidé à tout moment notamment « dans l'intérêt du service ».

56. Le Gouvernement relève qu'en l'espèce, le contrat du requérant n'était pas le résultat d'une négociation des parties sur le contenu de son statut, car il était régi par deux décrets (décrets n° 78-571 et n° 78-572 du 25 avril 1978 précités) fixant les conditions de rémunération et le régime des congés administratifs des agents de la coopération. Le Gouvernement en déduit que l'espèce se distingue des affaires Darnell précitée et Deumeland c. Allemagne (Cour eur. D.H., arrêt du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 25, par. 72) dans lesquelles il n'y avait pas de contrat écrit fixant les conditions d'engagement.

57. Le Gouvernement distingue également l'espèce de l'affaire Weinborn précitée car, dans ce litige, le requérant n'était régi par aucun statut, d'où l'importance donnée aux clauses contractuelles. Tel n'est pas le cas en l'espèce du fait des décrets précités.

58. En l'espèce, la Commission relève que le litige concernait l'absence de conclusion d'un nouveau contrat avec le requérant pour inaptitude physique de celui-ci et sa radiation subséquente des cadres de la coopération, ainsi que le versement d'indemnités.

59. Selon la réglementation interne applicable, bien qu'employé par une autorité publique et soumis à la juridiction administrative, le requérant n'était pas fonctionnaire. Il était recruté dans le secteur privé et lié par contrat à son employeur public. Ledit contrat stipulait les conditions individuelles relatives à la rémunération, la durée du contrat, la nature des attributions et les lieux d'affectation ainsi que les congés et indemnités de

déplacement ; de telles modalités avaient été fixées en application de critères généraux définis par décrets.

60. La Commission souligne que ni sa jurisprudence ni celle de la Cour n'ont dégagé une notion européenne du statut de fonctionnaire. En fait, les organes de la Convention ont constaté que le droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distinguait fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé. Cela les a conduit à juger que « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 » (voir, par exemple, Cour eur. D.H., arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II n° 32, pp. 410-411, par. 43 et arrêt Huber c. France du 19 février 1998, à paraître dans Recueil des arrêts et décisions 1998, par. 36). Cette disposition est néanmoins applicable lorsque la revendication litigieuse a trait à un droit « purement patrimonial » « tel que le paiement d'un salaire (Cour eur. D.H., arrêts De Santa c. Italie, Lapalorcia c. Italie et Abenavoli c. Italie, du 2 septembre 1997, Recueil 1997-V, respectivement p. 1663, par. 18, p. 1667, par. 21 et p. 1690, par. 16) ou d'une pension (Cour eur. D.H., arrêts Francesco Lombardo c. Italie du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, pp. 26-27, et Massa c. Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, par. 26) » ou « essentiellement patrimonial » (Cour eur. D.H., arrêt Nicodemo c. Italie du 2 septembre 1997, Recueil 1997-V, p. 1703, par. 18).

61. En l'espèce, en notifiant au requérant sa radiation des cadres de la coopération à la date contractuelle d'expiration du contrat parce qu'il ne remplissait pas une des conditions prévues par la réglementation applicable pour prétendre à un nouveau contrat, l'Etat n'a usé d'aucune prérogative discrétionnaire ; en la matière, il peut se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé. De plus, les demandes du requérant en vue du versement d'indemnités dont le montant devrait être égal à la rémunération qu'il aurait perçue s'il était resté en poste et en vue du versement de dommages et intérêts revêtent une nature patrimoniale au sens de la Convention ; l'issue de la procédure aura donc une incidence sur les droits patrimoniaux du requérant.

62. La Commission constate ainsi que le requérant revendique un droit patrimonial qui ne met pas en cause principalement les prérogatives de l'Etat. Dès lors, la contestation qu'il soulève porte sur « droit de caractère civil » au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention, qui trouve application en l'espèce. Peu importe, à cet égard, la nature de la loi applicable, celle de l'autorité compétente pour connaître des litiges en la matière ou le statut de fonctionnaire ou non du requérant en droit interne.

Sur l'observation de l'article 6 par. 1 de la Convention

63. Le requérant estime que l'affaire ne présente pas de difficulté particulière et que la durée de la procédure est manifestement excessive.

64. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Commission. Il souligne toutefois la difficulté de l'affaire qui a nécessité un jugement avant dire droit et une expertise et s'est traduite par l'échange de nombreux mémoires.

65. La durée de la procédure litigieuse qui a débuté le 16 mai 1990 et est encore pendante à ce jour en appel, est de plus de huit ans.

66. La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée 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 des parties et le comportement des autorités saisies de l'affaire (voir Cour eur. D.H., arrêt Vernillo c. France du 20 février 1991, série A n° 198, p. 12, par. 30).

67. Selon le Gouvernement, ce délai s'explique par la complexité de l'affaire.

68. La Commission constate que ni la complexité de l'affaire ni le comportement du requérant n'expliquent, à eux seuls, la durée de la procédure. Elle souligne que la juridiction de première instance n'a rendu son jugement que sept années après sa saisine. Or, durant cette seule période, plusieurs intervalles d'inactivité imputables à l'Etat sont à relever, dont les plus significatifs se situent du 9 novembre 1990 (dépôt de conclusions) au 16 avril 1992 (arrêt avant dire droit) et du 16 février 1995 (dépôt d'observations) au 25 septembre 1997 (date de l'audience sur le fond). La Commission considère qu'aucune explication convaincante de ces délais n'a été fournie par le gouvernement mis en cause.

69. Elle 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 (voir Cour eur. D.H., arrêt Vocaturo c. Italie du 24 mai 1991, série A n° 206-C, p. 32, par. 17).

70. A la lumière des critères dégagés par la jurisprudence et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Commission considère que la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à la condition du « délai raisonnable ».

CONCLUSION

71. La Commission conclut par 18 voix contre 14 qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

M. de SALVIA
Secrétaire
de la Commission

S. TRECHSEL
Président
de la Commission

(Or. français)

OPINION CONCORDANTE DE M. J.-C. GEUS
A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. E. BUSUTTIL,
A.S. GÖZÜBÜYÜK, C. BÎRSAN ET E. BIELIŪNAS

1. Comme la majorité de la Commission, j'ai voté en faveur de la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention pour les motifs exposés ci-après.
2. La Cour a depuis longtemps fait sienne la conception de la Commission selon laquelle la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles (arrêt TYRER, série A n° 26, par. 31). Dans le même arrêt, elle a affirmé qu'elle ne pouvait pas ne pas être influencée par l'évolution et les normes communément acceptées.

Ce principe d'interprétation a été appliqué dans les domaines les plus divers, en ce compris les garanties prévues par l'article 6 par. 1. Ainsi, la notion de procès équitable « a connu dans la jurisprudence de la Cour une évolution des plus notables, marquée en particulier par l'importance attribuée aux apparences et à la sensibilité accrue du public aux garanties d'une bonne justice » (arrêt BORGERS, n° 214-B, par. 24).
3. En revanche, s'agissant du champ d'application de l'article 6 par. 1, la Cour a adopté une méthode radicalement inconciliable avec la précédente. Se fondant sur des déclarations vieilles d'un demi-siècle, faites au cours des travaux préparatoires de la Convention, la Cour estime que cette disposition ne s'applique pas en matière fiscale ni, pour l'essentiel, en ce qui concerne la fonction publique. Or, sur ce dernier point, il faut constater que les agents des services publics, de sujets - au sens médiéval du terme - qu'ils étaient dans bien des pays, sont devenus des sujets de droit, bénéficiant qualitate qua d'une protection juridictionnelle sans cesse accrue.
4. Malgré cette regrettable interprétation « figée » qui ignore les « conditions de vie actuelle », une évolution jurisprudentielle est cependant perceptible, tant en matière fiscale qu'en matière de fonction publique.
5. Si une contestation portant sur le montant des impôts dûs par un contribuable ne porte ni sur des droits et obligations de caractère civil - malgré son objet exclusivement patrimonial, critère pourtant maintes fois appliqué par la Cour - ni sur une accusation en matière pénale, l'article 6 par. 1 est toutefois applicable dès lors que la contestation a pour objet une amende fiscale (arrêt BENDENOUN, série A n° 284, par. 47).
6. En ce qui concerne la fonction publique, la Cour a jugé que :

« Les fonctionnaires ne sortent pas du champ d'application de (la Convention). En ses articles 1 et 14, la Convention précise que 'toute personne relevant de (la) juridiction' des Etats contractants doit jouir 'sans distinction aucune', des droits et libertés énumérés au Titre I. L'article 11 par. 2 in fine, qui permet aux Etats d'apporter des restrictions spéciales à l'exercice des libertés de réunion et d'association des 'membres des forces

armées, de la police ou de l'administration de l'Etat', confirme au demeurant qu'en règle générale les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires » (arrêt VOGT, série A n° 323, par. 43).

L'article 6 fait incontestablement partie du Titre I, et la prééminence du droit constitue l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique (arrêt BROGAN, série A n° 145-B, par. 58), si bien que le droit à une bonne administration de la justice occupe une place particulièrement éminente dans une telle société (arrêt KOSTOVSKI, série A n° 166, par. 44).

Malgré quoi, « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 » (arrêt NEIGEL du 17 mars 1997, Rec. 1997-II, fasc.32, par. 43).

Il en va toutefois autrement lorsque la revendication litigieuse a trait à un droit « purement patrimonial » (arrêt DE SANTA du 2 septembre 1997, par. 18) ou « essentiellement patrimonial » (arrêt NICODEMO du 2 septembre 1997, Rec. 1997-V, fasc. 47, par. 18).

7. En l'espèce, le recours formé par le requérant auprès du tribunal administratif de Paris avait un double objet : d'une part, l'annulation de la décision de radiation des effectifs de la coopération pour excès de pouvoir (rapport, par. 25) et, d'autre part, l'octroi de dommages et intérêts (rapport, par. 29).

La présente affaire présente, certes, d'étroites similitudes avec l'affaire NEIGEL (arrêt précité, par. 16), dans laquelle la Cour a écarté l'application de l'article 6 par un raisonnement que je comprends mal :

« Quant à la demande de l'intéressée tendant au paiement du traitement qu'elle aurait perçu si elle avait été réintégrée, la Cour observe que l'allocation d'une indemnité de ce type par le juge administratif est directement subordonnée au constat préalable de l'illégalité du refus de réintégration » (arrêt précité, par. 44).

A suivre ce raisonnement à la lettre, l'article 6 par. 1 ne s'appliquerait à aucune action indemnitaire dirigée contre l'Etat, puisque l'allocation de dommages et intérêts est nécessairement subordonnée au constat préalable de l'illégalité fautive d'un acte juridique ou matériel.

8. L'affaire Editions Périscope mérite, dans ce contexte, une attention toute particulière. Cette société s'était vu refuser le bénéfice d'abattements fiscaux et de tarifs postaux préférentiels. Le refus qui lui avait été opposé entraîna la fin de la publication qu'elle éditait. Elle saisit les juridictions administratives d'une demande tendant à faire « condamner l'Etat à lui verser la somme de deux cents millions de francs à titre de réparation du préjudice à elle causé par les fautes du service public » (arrêt EDITIONS PERISCOPE, série A n° 234-B, par. 14). Cette demande fut rejetée.

Devant les organes de la Convention, le Gouvernement français avait fait valoir qu'aucun droit de caractère civil n'était en jeu, la cause relevant d'un bloc de matières dans lesquelles l'Etat intervient en qualité de détenteur de la puissance publique.

La Cour a relevé que « l'action de la société requérante avait un objet 'patrimonial' et se fondait sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux. Le droit en question revêtait donc 'un caractère civil', nonobstant l'origine du différend et la compétence des juridictions administratives » (arrêt précité, par. 40).

Il faut donc en conclure que l'action en indemnisation dirigée contre l'Etat porte sur un droit civil, même si la faute a été commise dans l'exercice de compétences traditionnellement exclues du champ d'application de l'article 6.

9. Le principe ainsi dégagé ne pouvait trouver à s'appliquer dans l'affaire Maillard (arrêt MAILLARD du 9 juin 1998, à paraître au Recueil des arrêts et décisions 1998), celui-ci n'ayant formé aucune demande indemnitaire. En revanche, l'arrêt Cazenave de la Roche, prononcé le même jour, en est la parfaite illustration. La requérante avait, d'une part, poursuivi l'annulation de la décision la rayant des contrôles du personnel en coopération à l'expiration de son contrat, et la reconnaissance du droit à son intégration et sa titularisation dans la fonction publique, et, d'autre part, demandé la réparation du préjudice subi du fait de sa non-titularisation. La Cour n'avait à se prononcer qu'à propos de la deuxième procédure. Elle a conclu que « la question de l'allocation de dommages et intérêts à Mme Cazenave de la Roche, et du montant de ceux-ci, se rapportait à un droit purement patrimonial. L'action de l'intéressée avait trait à une contestation sur un droit de caractère civil » (arrêt CAZENAVE DE LA ROCHE du 9 juin 1998, à paraître au Recueil des arrêts et décisions 1998, par. 44).

L'arrêt LE CALVEZ du 29 juillet 1998 se situe dans la même ligne, de même que l'arrêt BENKESSIOUER du 24 août 1998.

Dans l'affaire COUEZ, la Cour a également déclaré l'article 6 applicable (arrêt du 24 août 1998, à paraître au Recueil des arrêts et décisions 1998) alors qu'aucune demande de dommages et intérêts n'avait été formée. Elle a toutefois considéré que l'issue du différend, favorable ou défavorable pour le requérant, devait avoir une incidence déterminante sur les droits patrimoniaux de celui-ci.

10. Par rapport aux affaires CAZENAVE DE LA ROCHE, LE CALVEZ et BENKESSIOUER, la présente affaire ne révèle qu'une seule différence : le requérant n'a pas introduit deux recours distincts, mais un seul, postulant et l'annulation de l'acte administratif illégal - selon lui - et l'indemnisation du préjudice subi en raison de la faute alléguée.

Cette différence, également présente dans l'affaire Neigel, est toutefois dépourvue de pertinence quant à l'applicabilité de l'article 6. De nature purement procédurale, elle ne peut conduire à des distinctions dans l'interprétation d'une notion autonome comme l'est celle de « droits et obligations de nature civile ». Raisonner autrement reviendrait à la

faire varier selon les Etats en cause, ce que la Cour s'est toujours refusée à faire. A titre d'exemple, en Belgique, seul le Conseil d'Etat peut annuler un acte administratif pour excès de pouvoir. Une fois l'annulation prononcée - ou simultanément à l'introduction du recours en annulation - le requérant peut demander aux juridictions civiles de l'indemniser pour le préjudice subi. La deuxième procédure porte incontestablement sur des droits de nature civile. Il ne se concevrait pas qu'une loi attribuant au Conseil d'Etat de Belgique la compétence d'allouer des dommages et intérêts change la nature d'une demande exclusivement patrimoniale. Je ne peux que conclure de ce qui précède que le raisonnement suivi par la Cour dans l'affaire Neigel n'est - heureusement - plus d'actualité.

11. Même si l'on accepte la jurisprudence traditionnelle selon laquelle les « contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 », il faut conclure à l'applicabilité de cette disposition dans le présent cas. Il ressort des derniers arrêts de la Cour qu'il importe peu que la détermination de la situation administrative de l'intéressé soit le fruit d'une prérogative de l'administration ou d'un pouvoir discrétionnaire de celle-ci. Ce qui importe, c'est la conséquence d'ordre pécuniaire qui en découle de jure. L'arrêt COUEZ précité le prouve à suffisance.

L'invocation rituelle de la jurisprudence ancienne ne peut tromper : le critère de la patrimonialité du droit en cause est devenu décisif, pour les fonctionnaires comme pour toute autre personne.

12. Cela étant, je ne suis pas persuadé que le strict critère de la patrimonialité - l'objet de la demande - soit le plus satisfaisant. Je partage l'opinion selon laquelle :

« Rattacher le contentieux de la fonction publique au droit à un procès équitable par le biais du droit d'exercer une profession permettrait partiellement de se départir d'un critère à l'effet par trop aléatoire » .

(Or. français)

OPINION DISSIDENTE DE MM. M. H. DANELIUS
A LAQUELLE DECLARENT SE RALLIER MM. M.P. PELLONPÄÄ,
G. JÖRUNDSSON, J.-C. SOYER, L. LOUCAIDES, D. ŠVÁBY, A. PERENIČ,
P. LORENZEN, M. VILA AMIGÓ, Mme M. HION et M. R. NICOLINI

A mon sens, l'article 6 par. 1 de la Convention n'est pas applicable à la procédure litigieuse.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour que les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires publics sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 (voir, par exemple, arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997) et que ce principe s'applique également lorsque le rapport de travail se fonde sur un contrat (voir arrêt Fusco c. Italie du 2 septembre 1997). Il n'en est

autrement que lorsque la contestation a un objet purement ou essentiellement patrimonial (voir, par exemple, arrêts Francesco Lombardo c. Italie du 26 novembre 1992 et Nicodemo c. Italie du 2 septembre 1997).

En l'occurrence, le requérant a introduit un recours contre la décision du ministre de la Coopération lui signifiant sa radiation des effectifs de la coopération. Il s'ensuit que le requérant a attaqué une décision qui visait à mettre fin à son rapport de travail contractuel avec l'État et que la contestation concernait la cessation d'activité du requérant au sens de la jurisprudence de la Cour.

Il est vrai que le requérant a ajouté à sa demande d'annulation de la décision du ministre une autre demande tendant au paiement d'une indemnité, tenant compte notamment de la rémunération qui lui aurait été due s'il était resté en poste. Je constate cependant que l'allocation d'une telle indemnité était subordonnée au constat préalable de l'illégalité de l'acte attaqué et ne constituait pas en l'espèce l'objet principal du litige.

Il s'ensuit que le litige concernait essentiellement la cessation du rapport de travail du requérant dans la fonction publique et que l'article 6 par. 1 ne trouve donc pas à s'appliquer.

(Or. français)

OPINION DISSIDENTE DE M. I. CABRAL BARRETO
A LAQUELLE DECLARE SE RALLIER M. B. MARXER

A mon sens, l'article 6 n'est pas applicable à la procédure litigieuse qui concerne un agent contractuel de la fonction publique.

Je me rallie en grande partie à l'opinion dissidente de mon éminent collègue, M. H. DANELIUS.

Je tiens à y ajouter une référence à l'affaire Fusco (Cour eur. D.H., arrêt Fusco c. Italie du 2 septembre 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-V, p. 1732, par. 20), dans laquelle la Cour a statué comme suit :

« [La Cour constate que] le droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distingue fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé. Cela l'a conduite à juger que « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 » (voir les arrêts Massa c. Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, par. 26, et Neigel c. France du 17 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-II, pp. 410-411, par. 43).

Dans l'affaire Massa c. Italie (arrêt précité), le requérant, à la suite du décès de son épouse qui avait exercé la profession de directrice d'école, réclamait le bénéfice d'une

pension de réversion. Dans l'affaire Francesco Lombardo c. Italie (arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-B), il s'agissait d'un gendarme (carabiniere) réformé pour invalidité qui soutenait que celle-ci résultait de maladies « dues au service » et qui demandait en conséquence le versement d'une « pension privilégiée ordinaire ». Les doléances des intéressés n'avaient trait ni au « recrutement » ni à la « carrière » et ne concernaient qu'indirectement la « cessation d'activité » d'un fonctionnaire puisqu'elles consistaient en la revendication d'un droit purement patrimonial légalement né après celle-ci. Dans ces circonstances, et eu égard au fait qu'en s'acquittant de l'obligation de payer les pensions litigieuses l'Etat italien n'usait pas de « prérogatives discrétionnaires » et pouvait se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé, la Cour a conclu que les prétentions des intéressés revêtaient un caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (arrêt Neigel précité, pp. 410-411, par. 43) ».

Je relève qu'en l'occurrence, le requérant demandait en premier lieu l'annulation de la décision lui signifiant sa radiation des cadres du ministère public qui l'avait engagé. A mon avis, cette contestation avait manifestement trait à la « cessation d'activité » du requérant au sein de la fonction publique et ne portait donc pas sur un droit « de caractère civil » au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention (voir notamment, arrêt Fusco c. Italie, précité, p. 1732, par. 21).

Le requérant demandait, en second lieu, le paiement d'indemnités tenant compte notamment de la rémunération qu'il aurait perçue s'il était resté en poste. L'allocation d'une telle indemnité par le juge administratif étant toutefois directement subordonnée au constat préalable de l'illégalité de l'acte attaqué, l'on ne saurait en déduire l'applicabilité de l'article 6 (voir, mutatis mutandis, Cour eur. D.H., arrêt Neigel c. France, précité, p. 411, par. 44).

Pour ces raisons, j'ai voté contre la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention dans cette affaire.