COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête N° 30412/96

Michel Satonnet

contre

France

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 3 mars 1999)

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	
(par. 1 - 15)	1
A. <u>La requête</u>	
(par. 2 - 4)	1
B. <u>La procédure</u>	
(par. 5 - 11)	1
C. <u>Le présent rapport</u>	
(par. 12 - 16)	2
II. ETABLISSEMENT DES FAITS	
(par. 17 - 41)	4
A. <u>Circonstances particulières de l'affaire</u>	
(par. 17 - 39)	4
B. <u>Éléments de droit interne</u>	
(par. 40 - 41)	8
III. AVIS DE LA COMMISSION	
(par. 42 - 74)	11
A. <u>Grief déclaré recevable</u>	
(par. 42)	11
B. <u>Point en litige</u>	
(par. 43)	11
C. <u>Sur la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention</u>	
(par. 44 - 73)	11
CONCLUSION	
(par. 74).....	17
OPINION DISSIDENTE DE M. H. DANELIUS	
A LAQUELLE M. I. CABRAL BARRETO DECLARE SE RALLIER	18
ANNEXE : DECISION DE LA COMMISSION SUR	
LA RECEVABILITE DE LA REQUETE	19

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, né en 1940, est domicilié à Saint-Maur-des-Fossés.

3. La requête est dirigée contre la France. Le gouvernement mis en cause est représenté par Mme Michèle Dubrocard, Sous-directrice des Droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent.

4. La requête concerne la durée d'une procédure. Le requérant invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

B. La procédure

5. La présente requête a été introduite le 7 janvier 1996 et enregistrée le 8 mars 1996.

6. Le 27 novembre 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 14 mars 1997, après prorogation du délai imparti. Le requérant y a répondu le 1^{er} mai 1997.

8. Le 20 mai 1998, la Commission a déclaré la requête recevable.

9. Le 28 mai 1998, 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'ancien article 28 par. 1 b) de la Convention,¹ 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. Eu égard à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention en date du 1^{er} novembre 1998, l'affaire a été transférée à la Commission en sa formation plénière.

¹ Le terme « ancien » se réfère au texte de la Convention dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998.

C. Le présent rapport

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

MM. S. TRECHSEL, Président
E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
I. BÉKÉS
D. ŠVÁBY
A. PERENIĆ
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 3 mars 1999 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en application de l'ancien article 31 par. 2 de la Convention.

14. Ce rapport a pour objet, conformément à l'ancien 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 (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. Le 20 décembre 1968, par délibération du conseil municipal, la ville de Pantin décida de créer un centre médico-psychopédagogique (CMPP) géré par la commune et destiné au diagnostic et au traitement des enfants inadaptés mentaux. Au cours de sa séance du 18 septembre 1969, le conseil municipal décida de créer des emplois pour le fonctionnement de ce centre, dont celui de médecin psychiatre directeur à temps partiel.

18. Le 21 août 1970, une convention fut signée entre le préfet de la Seine-Saint-Denis, agissant au nom du département et le maire de la ville de Pantin, président de la commission de surveillance du CMPP, aux fins de définir les règles de prise en charge des frais de fonctionnement de ce centre. Aux termes de cette convention, l'ensemble du personnel médical et paramédical du centre était placé du point de vue technique sous l'autorité du médecin directeur, ce dernier devant être agréé par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

19. Par contrat du 20 juillet 1973, passé entre le requérant et le maire de Pantin (agissant pour le compte de la commune), le requérant fut engagé au poste de directeur du centre.

20. Courant 1982 plusieurs représentants de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), de la caisse d'assurance maladie d'Ile-de-France et de la Trésorerie générale conduisirent une enquête sur le fonctionnement du centre.

21. Par courrier du 15 juillet 1982 adressé au maire de Pantin, le Préfet fit part des résultats de cette inspection. Il relevait notamment l'existence d'un « malaise profond touchant à la fonction même exercée [par le requérant] » lequel « ne remplissait pas au sein de son équipe et dans ses relations tant avec les services de la ville de Pantin qu'avec la DDASS sa fonction de porte-parole, de coordinateur et de médiateur ». Il se plaignait encore du « manque d'esprit de service public de la part de l'ensemble des personnels » et concluait en annonçant le retrait de l'agrément pour le centre à compter du 31 mars 1983.

22. Par arrêté du 28 octobre 1982, le maire de Pantin, après avoir expressément visé les conclusions de la mission d'enquête et la lettre du préfet, licencia le requérant à compter du 1er novembre 1982.

23. Estimant avoir été abusivement congédié, le requérant saisit le 6 décembre 1982 le conseil de prud'hommes de Bobigny aux fins de voir condamner la ville de Pantin à lui payer diverses sommes à titre de dommages et intérêts pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, d'indemnité de préavis, d'indemnité de licenciement et d'indemnité pour inobservation de la procédure.

24. Par jugement du 15 juin 1983, le conseil de prud'hommes après avoir relevé que « le contrat de travail signé par les parties relève du Code du travail, du droit privé » et que « la participation [du requérant] au service public est exclue » alloua au requérant 28 054,85 F au titre de l'indemnité de préavis de trois mois, 9 351 F au titre de l'indemnité conventionnelle de licenciement et 56 106 F au titre de l'indemnité pour licenciement sans cause réelle et sérieuse.

25. Sur appel de la ville de Pantin et appel incident du requérant, la cour d'appel de Paris, par arrêt du 18 janvier 1985, infirma le jugement entrepris et se déclara incompétente pour connaître du litige aux motifs suivants :

« Considérant qu'il résulte des éléments de la cause qu'en créant en 1968 un CMPP, la commune de Pantin a entendu assumer au profit de ses administrés un service public géré par la commune elle-même et destiné au diagnostic et au traitement des enfants inadaptés mentaux, mission rentrant dans le cadre général du service public de l'hygiène et de la protection sanitaire ;

Que l'équilibre financier du CMPP, qui a toujours été déficitaire, a toujours été assuré par les fonds publics ;

Que les conditions de fonctionnement du centre, qui exerçait son activité sous le contrôle du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, dont la comptabilité était tenue selon les règles applicables aux hôpitaux publics, et qui présentait un compte de fonctionnement au service de tutelle, lequel le contrôlait, étaient exclusives de tout caractère industriel et commercial ;

(...);

Considérant que [le requérant] (...) a vu son engagement subordonné à l'agrément du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ;

Que sa rémunération a été fixée par arrêté municipal par référence aux barèmes applicables aux personnels médicaux exerçant leurs fonctions dans les établissements hospitaliers publics (...);

Considérant que dans l'exercice de ses fonctions de médecin psychiatre et de directeur du CMPP, [le requérant] effectuait un travail de diagnostic et de traitement des enfants inadaptés mentaux, qui répondait directement à l'objet même du service public créé par la municipalité ;

Qu'il a ainsi participé directement, personnellement et exclusivement à l'exécution même du service public ;

(...)

Qu'il apparaît (...) [que le requérant] était employé dans un service public de la ville de Pantin dans des conditions étrangères au droit privé ;

Considérant qu'à titre surabondant, la cour relève qu'en l'espèce le contrat [du requérant] comportait des clauses exorbitantes de droit commun, dans la mesure notamment où son engagement était subordonné à l'agrément de l'autorité de tutelle et où son activité était soumise au contrôle de celle-ci (...). »

26. Le 19 mars 1985, le requérant saisit donc le tribunal administratif de Paris d'une demande visant à obtenir, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté de licenciement du 28 octobre 1982 et, d'autre part, la condamnation de la commune de Pantin à lui verser une indemnité de 221 106 F en réparation du préjudice que lui aurait causé cette décision.

27. Le 19 décembre 1986, le requérant introduisit une autre requête devant le même tribunal administratif et tendant à ce que la ville de Pantin soit condamnée à lui verser la somme de 73 721,82 F à titre de rappels de salaires entre 1979 et 1982 ou, en cas de refus par le tribunal de faire droit à cette demande, que lui soit accordé le bénéfice de l'indemnité de direction de 10 % sur les salaires qu'il avait effectivement perçus entre 1976 et 1982, soit la somme de 54 614,69 F.

28. Par jugements en date des 31 janvier et 23 mai 1986, le tribunal administratif ordonna un supplément d'instruction à l'effet, pour la commune de Pantin et la direction de l'action sanitaire et sociale de la Seine-Saint-Denis, de produire diverses pièces et documents nécessaires ou utiles à la solution du litige.

29. Suite à ces jugements et dans le cadre du premier recours introduit par le requérant devant le tribunal administratif le 19 mars 1985, plusieurs mémoires furent échangés par les parties : les 23 juillet et 6 août 1986, la commune de Pantin et le département de la Seine-Saint-Denis répondirent à la demande de supplément d'instruction du tribunal ; le 28 août 1986, le requérant déposa un mémoire ; le 23 septembre 1986, la ville de Pantin déposa un mémoire tendant au rejet de la requête ; le requérant déposa un nouveau mémoire le 1er octobre 1986 et la ville de Pantin y répondit le 15 octobre 1986 ; les 20 octobre et 13 décembre 1986, le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales déposa deux mémoires ; le 29 octobre 1986, le requérant déposa à nouveau un mémoire et la ville de Pantin y répondit par mémoires en date des 18 novembre et 8 décembre 1986 ; le requérant produisit un nouveau mémoire le 25 novembre 1986 ; le 30 octobre 1990, il déposa un mémoire complémentaire portant sa demande indemnitaire à la somme de 995 000 F, au motif que les pertes de salaires subies depuis la dernière évaluation de son préjudice effectuée le 22 août 1986 s'étaient nécessairement accrues puisqu'il n'avait toujours pas trouvé d'emploi pour remplacer le poste à mi-temps dont l'avait privé la ville de Pantin.

30. Dans le cadre du deuxième recours introduit par le requérant le 19 décembre 1986 plusieurs mémoires furent également échangés entre les parties : le 1er février 1987, le requérant déposa un mémoire ; les 2 et 10 février ainsi que le 3 mars 1987, la ville de Pantin déposa des mémoires en défense et sollicita du tribunal la jonction des deux recours ; le 18 mars 1987, le requérant déposa un mémoire et la ville de Pantin y répondit le 3 avril 1987.

31. Par jugement en date du 20 décembre 1990, le tribunal administratif de Paris, après avoir ordonné la jonction des deux requêtes introduites par le requérant, annula l'arrêté de licenciement pour défaut de motivation et alloua au requérant une indemnité de 10 000 F en réparation des préjudices nés de ce vice de forme.

32. Le requérant fit appel de ce jugement le 7 mai 1991 aux motifs que ses capacités de médecin psychiatre ne sauraient être mises en cause, qu'aucune insuffisance professionnelle ne pouvait justifier la rupture de son contrat de travail, que la somme de 10 000 F allouée par le tribunal ne pouvait compenser son préjudice et qu'il avait droit à la réparation de la totalité du préjudice né de ses pertes de salaires, ainsi qu'à la réparation du préjudice moral et du préjudice résultant de la diminution de ses droits à la retraite. Il déposa un mémoire complémentaire le 12 juillet 1991, un mémoire en réplique le 2 décembre 1991 et des observations le 10 février 1992.

33. La ville de Pantin déposa des mémoires en défense les 9 octobre 1991 et 21 janvier 1992, et des conclusions le 18 novembre 1991.

34. Par arrêt du 21 septembre 1992, la cour administrative d'appel de Paris alloua une indemnité supplémentaire de 300 000 F au requérant.

35. Le 23 novembre 1992, la ville de Pantin saisit le Conseil d'État d'un recours contre cet arrêt. Le 30 novembre 1992, le Conseil d'État sollicita les observations du ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville. La ville de Pantin déposa un mémoire complémentaire le 22 mars 1993. Le requérant présenta son mémoire en défense le 29 novembre 1993. Conformément à la demande du Conseil d'État, le ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville présenta ses observations le 17 février 1994 et la commune de Pantin répliqua au mémoire du requérant le 20 mai 1994.

36. Par arrêt du 16 octobre 1995, le Conseil d'État rejeta les demandes des deux parties, condamnant simplement la ville de Pantin à payer au requérant 10 000 F exposés par lui et non compris dans les dépens.

37. Parallèlement et suite à l'arrêt de la cour administrative d'appel du 21 septembre 1992, le requérant saisit le maire de Pantin le 20 janvier 1993 d'une demande de réintégration dans ses fonctions et de reconstitution de sa carrière. En effet, le requérant estimait que, compte tenu des termes de l'arrêt de la cour administrative d'appel qui avait confirmé l'illégalité de l'arrêt de licenciement, la ville de Pantin était tenue de le réintégrer dans ses fonctions. En l'absence de réponse du maire de Pantin, le requérant saisit le 13 juillet 1993 le tribunal administratif de Paris aux fins de voir annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de ses demandes par le maire.

38. Le 21 février 1995, le requérant déposa une nouvelle demande devant le tribunal administratif de Paris visant à se faire indemniser du fait qu'il n'avait pas été réintégré dans ses fonctions.

39. Par jugement rendu le 18 février 1997, le tribunal administratif de Paris joignit les demandes. Il annula pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de la demande de réintégration. Il renvoya le requérant devant la commune pour qu'il soit procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle il avait droit pour perte de revenus, alloua au requérant 30 000 F au titre du préjudice moral et 200 000 F de provision sur l'indemnité due.

B. Éléments de droit interne

- Code administratif

40. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Article 1^{er}

« La présente loi constitue le titre III du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. »

Article 2

« Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre I^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant (...). »

- Doctrine

41. *André de Laubadère, Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet : Traité de droit administratif, tome 2, 10e édition, 557 pages.*

16. Définition du fonctionnaire

La jurisprudence administrative a progressivement dégagé la définition et le critère du fonctionnaire public en reconnaissant cette qualité à l'individu « investi d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public » (...).

Cette définition a été adoptée et reproduite par les statuts généraux de 1946, puis de 1959. Elle est reprise par le statut général actuellement en vigueur. Selon l'article 2 de la loi du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique d'État « le présent titre s'applique aux personnes qui, régies par les dispositions du titre I^{er} du statut général (loi du 13 juill. 1983), ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État ».

L'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale contient des dispositions analogues, se référant, pour la titularisation, « aux grades de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant ». Enfin la loi du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière s'applique, selon son article 2, aux personnes « nommées dans un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de travail est au moins égale au mi-temps, et titularisées dans un grade de la hiérarchie (des établissements hospitaliers énumérés par la loi) ». La seule différence, par rapport à la fonction publique d'État, tient à ce que les fonctions publiques territoriales et hospitalières ne comportent pas la mention du temps complet, parce qu'elles accueillent des agents titulaires à temps incomplet.

De ces définitions se dégagent deux éléments caractéristiques de la définition du fonctionnaire : la permanence de l'emploi, l'intégration dans une hiérarchie administrative.

17. 1° La permanence de l'emploi et de son occupation.

La permanence est la première condition de la qualité de fonctionnaire.

Elle concerne non seulement l'emploi occupé mais aussi l'occupation de cet emploi. En d'autres termes, pour qu'un agent soit fonctionnaire, il faut qu'il occupe à titre permanent un emploi lui-même permanent : C.E. 24 mars 1950, Vauthron, leb., p. 308 (emploi non permanent de journalier) ; 15 fév. 1907, Moulie, leb., p. 159 (occupation non permanente d'un poste de direction qui était, lui, permanent).

(...).

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Grief déclaré recevable

42. 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

43. Le seul point en litige est celui de savoir si la durée de la procédure a excédé le délai raisonnable au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

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

44. Le requérant allègue la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention qui dispose notamment :

« 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 (...). »

45. 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 prud'homales et administratives.

Sur l'applicabilité de l'article 6 de la Convention

46. Le requérant estime que le litige devant les juridictions en premier lieu prud'homales puis administratives relève du champ d'application de l'article 6 de la Convention. Il considère tout d'abord qu'eu égard à la jurisprudence des organes de la Convention, le caractère patrimonial de la procédure litigieuse doit être pris en compte et doit permettre de conclure à l'applicabilité de l'article 6 (voir, notamment, Cour eur. D.H., arrêt Procola c. Luxembourg du 28 septembre 1995, par. 38, arrêt Ortenberg c. Autriche du 25 novembre 1994, par. 28 et N° 21063/92, Déc. du 5.4.95, Weinborn c. France, non publiée). En effet, le requérant rappelle que devant les juridictions prud'homales il demanda l'octroi d'une indemnité en application des dispositions du Code du travail et que devant les juridictions administratives il demanda réparation pour les pertes de ressources consécutives à son licenciement. Il soutient également qu'en introduisant une procédure en demande de réintégration il visait à obtenir le paiement de salaires et percevoir des indemnités pécuniaires liées au refus de le réintégrer.

47. Le requérant soutient ensuite que son contrat se présentait comme un contrat de droit commun et que c'est également dans des conditions de droit commun qu'il y a été mis fin, avec entretien préalable et préavis de deux mois. Il ajoute qu'il avait des responsabilités essentiellement techniques et médicales et qu'il n'était investi d'aucune prérogative de la puissance publique.

48. Le Gouvernement soutient que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Il se réfère à la jurisprudence de la Commission selon laquelle l'article 6 par. 1 ne s'applique pas aux litiges concernant la fonction publique et ajoute que la situation des agents contractuels de la fonction publique est assimilable à celle des fonctionnaires. Il rappelle à cet égard qu'en France, seules les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des litiges qui opposent les contractuels de droit public à leur employeur et qu'en outre, le contrat ne joue pas un rôle significatif entre employeur et employé dans la mesure où le statut de l'agent public contractuel est conditionné par les contraintes du service public, non seulement quant aux modalités d'exercice des fonctions, mais aussi quant à la cessation des fonctions et aux conditions de rémunération.

49. Le Gouvernement rappelle également que l'objet de la procédure litigieuse était d'obtenir l'annulation d'une décision mettant fin à la carrière du requérant et que la contestation qui en est née n'avait pas en soi un caractère patrimonial. Il considère que les conclusions indemnitaires présentées par le requérant n'avaient qu'un caractère accessoire et se réfère à cet égard au rapport de la Commission dans l'affaire Maillard c. France (rapport Comm. 14.1.97, par. 58) dans lequel la Commission conclut à l'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 au motif notamment que la revendication en l'espèce n'avait pas en soi « un caractère essentiellement patrimonial ».

50. La Commission rappelle que, selon la jurisprudence des organes de la Convention, 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 (Cour eur. D.H., arrêt Couez c. France du 24 août 1998, à paraître dans *Recueil des arrêts et décisions* 1998, par. 24).

51. La première question qui se pose donc en l'espèce est de savoir si le requérant est un fonctionnaire au sens du droit interne applicable et de la jurisprudence des organes de la Convention.

52. Au regard du droit interne applicable, la Commission relève que, si le requérant était employé par une collectivité territoriale, en l'espèce une mairie, il n'en demeure pas moins qu'il n'était pas fonctionnaire. En effet, son recrutement et sa cessation d'activité reposaient sur un contrat qu'il avait signé avec le maire de la ville de Pantin le 20 juillet 1973.

53. S'il pourrait être soutenu que le statut d'agent contractuel de l'Etat ou des collectivités territoriales présente certaines similitudes avec le statut de fonctionnaire, il convient de relever que, contrairement au statut de l'agent contractuel, la condition principale à la qualité de fonctionnaire est celle de la permanence de l'emploi. En effet, la Commission relève que la jurisprudence administrative française a progressivement dégagé la définition et le critère du fonctionnaire public en reconnaissant cette qualité à l'individu « investi d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public » (voir droit interne). La Commission note également que cette définition fut ensuite adoptée et reproduite dans le statut général de la fonction publique de l'Etat actuellement en vigueur et issu de la loi du 11 janvier 1984 aux termes duquel « le présent titre s'applique aux

personnes qui (...) ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État » et qu'une définition tout à fait analogue est applicable à la fonction publique territoriale telle qu'elle résulte de la loi du 26 janvier 1984 (la seule différence résultant de ce que la définition de la fonction publique territoriale ne comporte pas la mention du temps complet).

54. Dès lors, à la différence de la fonction publique étatique ou territoriale qui est caractérisée par la permanence de l'emploi, la réglementation applicable aux agents contractuels confère à l'État et aux collectivités territoriales une faculté de licenciement comparable à celle dont bénéficie un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé. En contestant la décision mettant fin à son contrat de travail, le requérant était donc dans une situation analogue à celle d'un salarié de droit privé contestant les motifs de son licenciement (voir N° 30979/96, *Frydlender c. France*, rapport Comm. 20.10.98, par. 42).

55. La Commission est donc d'avis qu'il semblerait, compte tenu non seulement de l'absence de titularisation du requérant et d'occupation permanente de son emploi, mais encore de la faculté de licenciement accordée à l'État, que le requérant ne puisse pas, en l'espèce, être assimilé à un « fonctionnaire » au sens du droit interne en vigueur.

56. Néanmoins, la Commission relève que dans ses différents arrêts concernant la fonction publique, la Cour ne semble pas avoir dégagé de véritable notion européenne du statut de fonctionnaire, se limitant à constater que le droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distingue fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé.

57. Il semble cependant possible de conclure, à la lecture de la jurisprudence des organes de la Convention, que relève du statut de « fonctionnaire » toute personne employée par une autorité publique et que dans ce cas l'article 6 est inapplicable (voir, par exemple, Cour eur. D.H., arrêt *Fusco c. Italie* du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1732, par. 21, dans lequel la Cour conclut à l'inapplicabilité de l'article 6 au litige opposant la requérante, bénéficiaire d'un contrat à durée déterminée, à l'administration).

58. Cependant, la Cour semble avoir dégagé deux critères permettant de conclure néanmoins à l'applicabilité de l'article 6 aux litiges concernant des « fonctionnaires » : l'absence de prérogatives discrétionnaires de l'État, qui n'agirait pas en sa qualité de puissance publique mais pourrait se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé (Cour eur. D.H., arrêt *Francesco Lombardo c. Italie* du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, p. 26, par. 17) et l'aspect « purement patrimonial » tel que le paiement d'un salaire (Cour eur. D.H., arrêts *De Santa c. Italie*, *Lapalcorcia 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 « essentiellement patrimonial » (Cour eur. D.H., arrêt *Nicodemo c. Italie* du 2 septembre 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1703, par. 18), de la demande soumise aux juridictions internes.

59. En l'espèce, la Commission relève qu'en faisant usage d'une faculté de licenciement comparable à celle existant dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé, l'État n'a usé d'aucune prérogative discrétionnaire, mais a seulement fait usage de la possibilité contractuelle de mettre fin au contrat. Peu importe, à cet égard, la nature de la loi applicable et celle de l'autorité compétente pour connaître des litiges en la matière ; seule compte la nature du droit en question (Cour eur. D.H., arrêt Éditions Périscope c. France du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 66, par. 40).

60. En outre, la Commission relève que, s'agissant tout d'abord de la procédure en contestation de son licenciement, le requérant assortit expressément ses recours d'une demande indemnitaire et que le litige portait sur les motifs de licenciement du requérant ayant conduit à le priver de ses moyens d'existence (voir *a contrario*, arrêt Fusco c. Italie, précité, p. 1732, par. 21, qui concernait uniquement le « recrutement » d'un fonctionnaire). Le litige était donc en soi relatif à une contestation sur un droit patrimonial et son issue, favorable ou défavorable pour le requérant, devait avoir une incidence déterminante sur ses droits patrimoniaux comme en attestent les jugements et arrêts rendus par les juridictions internes qui allouèrent au requérant plusieurs indemnités (voir *mutatis mutandis*, Cour eur. D.H., arrêt Le Calvez c. France du 29 juillet 1998, à paraître dans *Recueil* 1998, par. 58). S'agissant ensuite du recours en annulation de la décision implicite de rejet de réintégrer le requérant dans ses fonctions, la Commission est également d'avis que ce contentieux était en soi relatif à une contestation sur un droit patrimonial puisqu'en n'obtenant pas sa réintégration, le requérant fut également privé de ses moyens d'existence. La demande additionnelle présentée par le requérant le 21 février 1995 visant à obtenir explicitement une indemnisation en raison du refus de le réintégrer dans ses fonctions et le jugement du tribunal administratif du 18 février 1997 par lequel lui fut accordée réparation pécuniaire de son préjudice, attestent également du caractère patrimonial de la procédure.

61. En conséquence, la Commission estime que la contestation soulevée à cet égard par le requérant portait sur un droit « de caractère civil » au sens de l'article 6 par. 1, disposition qui est donc applicable en l'espèce.

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

62. Le requérant estime que la durée de la procédure relative à la contestation de son licenciement et à sa demande d'indemnisation ne répond pas à l'exigence du délai raisonnable au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention. Il estime, en outre, que la procédure relative au refus de procéder à sa réintégration n'est pas dépourvue de tout lien de causalité avec la précédente puisqu'il considère que si les précédentes décisions de justice, constatant l'illégalité de son licenciement, avaient été correctement exécutées, il n'aurait pas été dans l'obligation de saisir à nouveau les juridictions administratives le 13 juillet 1993 aux fins d'obtenir sa réintégration ou à défaut une juste indemnisation de son préjudice.

63. Le Gouvernement considère que, s'agissant de la contestation du licenciement et de l'indemnisation du préjudice qui en a résulté, la procédure débuta le 6 décembre 1982 devant le conseil de prud'hommes et se termina le 16 octobre 1995 par l'arrêt du Conseil d'État. Il expose que, compte tenu de la nature de l'affaire et du débat sur la compétence des juridictions judiciaires ou administratives pour la trancher, la procédure n'a pas excédé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 de la Convention. Il souligne en outre que, si la procédure qui s'est déroulée devant les juridictions administratives (du 19 mars 1985 au 16 octobre 1995) peut paraître dans l'absolu déraisonnable, de nombreux mémoires furent échangés entre les parties et deux suppléments d'instruction furent ordonnés. Il relève également que le requérant formula de nouvelles demandes devant le tribunal administratif, ce qui contribua à l'allongement de la procédure. S'agissant de la procédure qui se déroula devant la cour administrative d'appel, le Gouvernement relève que celle-ci rendit son arrêt le 21 septembre 1992 dans un délai d'un an et quatre mois, ce qu'il estime raisonnable.

64. S'agissant ensuite de la procédure tendant à l'indemnisation du préjudice résultant du refus de la ville de Pantin de réintégrer le requérant dans ses fonctions, le Gouvernement l'estime indépendante de la précédente dans la mesure où, d'une part, elle résulterait d'une nouvelle décision de la ville de Pantin et, d'autre part, l'annulation de la décision de licenciement n'impliquant pas *ipso facto* que le requérant puisse se prévaloir d'un droit en réintégration, elle ne saurait être considérée comme déraisonnable car ayant débuté le 21 février 1995.

65. La Commission estime tout d'abord nécessaire de se prononcer sur la période litigieuse à prendre en considération pour apprécier le délai raisonnable au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

66. La Commission relève que le requérant saisit le 6 décembre 1982 le conseil de prud'hommes aux fins de contester son licenciement et que celui-ci se déclara compétent pour connaître du litige. En revanche, la cour d'appel, saisie sur appel principal de la ville de Pantin et appel incident du requérant, conclut le 18 janvier 1985 à l'incompétence des juridictions judiciaires. Compte tenu de cet arrêt, le requérant saisit le 19 mars 1985 les juridictions administratives, et la procédure concernant la contestation de son licenciement se termina par l'arrêt du Conseil d'État en date du 16 octobre 1995. Néanmoins la Commission relève, qu'eu égard à la solution dégagée par la cour administrative d'appel dans son arrêt du 21 septembre 1992, ayant confirmé l'irrégularité de l'arrêté de licenciement du requérant, ce dernier s'estima fondé à saisir à nouveau le tribunal administratif le 13 juillet 1993 d'une demande visant à voir annuler pour excès de pouvoir la décision implicite du maire de rejeter sa demande de réintégration et de reconstitution de carrière. Elle note également que le 21 février 1995 le requérant sollicita expressément du tribunal une indemnisation en raison de ce refus et que par jugement du 18 février 1997, le tribunal administratif, après avoir joint ces deux demandes annula pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet, renvoya le requérant devant la commune pour qu'il soit procédé à la liquidation de l'indemnité à laquelle il avait droit et lui accorda différentes indemnités.

67. La Commission rappelle que, selon la jurisprudence constante relative à l'application de l'article 6 par. 1, le délai dont il convient de contrôler le caractère raisonnable couvre l'ensemble de la procédure, jusqu'à la décision vidant la « contestation » (voir, *mutatis mutandis*, Cour eur. D.H., arrêts Guincho c. Portugal du 10 juillet 1984, série A n° 81, p. 13, par. 29 ; Erkner et Hofauer c. Autriche du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 62, par. 65 et Guillemain c. France du 21 février 1997, *Recueil* 1997-I, par. 36, p. 160).

68. En l'espèce, la Commission note tout d'abord qu'une partie du litige portait sur la compétence des juridictions administratives et judiciaires et qu'on ne saurait reprocher au requérant d'avoir saisi préalablement le conseil de prud'hommes, celui-ci s'étant d'ailleurs déclaré compétent. En outre, la Commission relève que le Gouvernement ne conteste pas l'existence d'une seule et même procédure qui débuta le 6 décembre 1982 par la saisine du conseil de prud'hommes et se termina par l'arrêt du Conseil d'État en date du 16 octobre 1995. S'agissant ensuite de la procédure en annulation du refus de le réintégrer dans ses fonctions et de la demande en indemnisation de son préjudice introduite le 13 juillet 1993 et qui se termina par le jugement du tribunal administratif de Paris le 18 février 1997, la Commission considère qu'il s'agit en l'espèce d'une procédure d'exécution de l'arrêt précédemment rendu par la cour administrative d'appel le 21 septembre 1992 et qu'elle ne saurait être considérée comme détachable de la procédure initiale.

69. La Commission considère donc que la durée de la procédure litigieuse, qui a débuté le 6 décembre 1982 et qui s'est terminée le 18 février 1997, est de quatorze ans, deux mois et douze jours.

70. 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, notamment, Cour eur. D.H., arrêt Vernillo c. France du 20 février 1991, série A n° 198, p. 12, par. 30).

71. La Commission constate que l'affaire présentait une certaine complexité en raison de la qualité de contractuel du requérant, ce qui nécessita que les juridictions judiciaires et administratives se prononcent sur leur compétence. Néanmoins, la Commission estime que ni cette complexité ni le comportement du requérant n'expliquent, à eux seuls, la durée globale de la procédure. La Commission relève sur ce point que trois ans et neuf mois se sont écoulés entre le 3 avril 1987, date du dépôt du dernier mémoire devant le tribunal administratif de Paris et le 20 décembre 1990, date où le jugement fut rendu par ce tribunal. En outre, le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville présenta ses observations demandées par le du Conseil d'État en date du 30 novembre 1992, près d'un an et trois mois plus tard et que la durée de la seule procédure devant le Conseil d'État fut de près de trois ans. Elle note que le Gouvernement n'a fourni aucune explication sur ces délais.

72. Elle réaffirme qu'il incombe aux États 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).

73. 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

74. La Commission conclut par 21 voix contre 2 qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Commission

S. TRECHSEL
Président
de la Commission

**OPINION DISSIDENTE DE M. H. DANELIUS A LAQUELLE
M. I. CABRAL BARRETO DECLARE SE RALLIER**

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 septembre 1992 et Nicodemo c. Italie du 2 septembre 1997).

En l'occurrence, le requérant a contesté son licenciement et le refus de le réintégrer dans ses fonctions devant les juridictions prud'homales et administratives.

Il est vrai que dans les procédures devant les juridictions prud'homales et administratives le requérant a également demandé des indemnités en raison de son licenciement et qu'en 1995 il a demandé au tribunal administratif de Paris à être indemnisé du fait qu'il n'avait pas été réintégré dans ses fonctions. Toutefois, ces demandes étaient secondaires par rapport à la contestation du licenciement et du refus de réintégration et ne constituaient pas l'enjeu essentiel des procédures.

Il s'ensuit que le litige pris dans son ensemble concernait essentiellement la cessation du rapport de travail du requérant dans la fonction publique ainsi que sa réintégration dans ses fonctions et qu'en application de la jurisprudence susmentionnée de la Cour, l'article 6 par. 1 ne trouve pas à s'appliquer.