SUR LA RECEVABILITIE

de la requête N° 23946/94
présentée par Henri HOFFMANN
contre le Luxembourg

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 27 juin 1996 en présence de

M. C.L. ROZAKIS, Président
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
K. HERNDL

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre

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

Vu la requête introduite le 3 décembre 1993 par Henri HOFFMANN contre le Luxembourg et enregistrée le 22 avril 1994 sous le N° de dossier 23946/94 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité luxembourgeoise, né en 1958, est domicilié à Belvaux (Luxembourg).

Devant la Commission il est représenté par Maître Roy Beding, avocat à Luxembourg.

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

Par lettre du 20 septembre 1989, le requérant, brigadier des douanes, nommé par arrêt ministériel du 29 décembre 1982 agent principal des douanes, classé au grade de traitement D3, saisit le Ministre des Finances d'une demande tendant à l'octroi du grade D6 ainsi qu'à l'octroi de certaines primes en application de l'article 12 de la Convention belgo-luxembourgeoise instituant l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (Convention UEBL), aux termes duquel :

"La classification hiérarchique des grades établis en Belgique pour les services extérieurs de l'administration des douanes et accises est adoptée pour l'administration

des douanes luxembourgeoises. Le personnel luxembourgeois est rémunéré suivant les barèmes des traitements, allocations et indemnités, prévus en Belgique, sans que ces rémunérations puissent être inférieures à celles que toucheraient dans le Grand-Duché de Luxembourg les agents de même rang."

Le requérant fit valoir qu'en Belgique un agent du même rang hiérarchique que le sien bénéficierait de ce grade et de ces primes.

N'ayant reçu aucune réponse à cette demande, le requérant adressa le 5 janvier 1990 une réclamation au Conseil de Gouvernement. Ce dernier garda à son tour le silence.

Le requérant forma alors le 5 juillet 1990 un recours au Comité du Contentieux du Conseil d'Etat tendant à la réforme, sinon à l'annulation, d'une décision implicite de refus du Conseil du Gouvernement de faire droit à sa demande du 20 septembre 1989.

Le 11 mars 1992, le Conseil d'Etat déclara le recours irrecevable au motif qu'il ne lui était pas permis de statuer en l'absence d'une décision juridictionnelle du Conseil de Gouvernement.

Le 25 mars 1992, le requérant saisit à nouveau le Conseil de Gouvernement.

Par exploits de l'huissier des 14 mai et 14 juin 1992, le requérant somma le Conseil de Gouvernement de prendre l'affaire en délibéré.

Le 24 juillet 1992, le Conseil de Gouvernement rejeta la réclamation du requérant comme non fondée.

Le 2 septembre 1992, le requérant forma un recours au Comité du Contentieux du Conseil d'Etat contre cette décision.

Par arrêt du 29 juin 1993, le Conseil d'Etat déclara le recours recevable, mais non fondé.

Le Conseil d'Etat observa que la classification hiérarchique des grades établis en Belgique avait été traduite dans la nomenclature luxembourgeoise par la loi modifiée du 21 mai 1964 concernant la réorganisation de l'administration des douanes. Cette même loi prévoyait dans son article 10 que les traitements luxembourgeois auxquels les fonctionnaires pouvaient prétendre en vertu de l'article 12, alinéa 2 de la Convention UEBL étaient ceux prévus par la législation luxembourgeoise fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Selon le paragraphe 2 de cette disposition, les dénominations belges d'agent principal des finances et d'agent principal des douanes correspondaient aux dénominations luxembourgeoises de respectivement commis principal et brigadier des douanes. Toutefois la carrières des deux catégories de fonctionnaires se développait au Luxembourg aux conditions fixées par la réglementation luxembourgeoise selon laquelle l'accession à un grade de la filière du commis, auquel le requérant prétendait, restait soumis à la condition d'avoir subi l'examen prévu par le règlement grand-ducal modifié le 1er juin 1964 concernant les conditions d'admission aux emplois et fonctions de l'administration des douanes. Notant que le requérant s'était présenté en 1983 à la première épreuve de l'examen en cause et qu'il avait subi un échec, le Conseil d'Etat estima que la demande du requérant en vue d'un reclassement au grade D6 était mal fondée. Quant à la demande du requérant tendant à l'octroi de certaines primes fondée sur l'article 12 de la Convention UEBL, le Conseil d'Etat releva que si la rémunération luxembourgeoise considérée dans son ensemble était supérieure à la rémunération belge dans son ensemble, la rémunération luxembourgeoise restait acquise au fonctionnaire luxembourgeois. Or, il n'était pas contesté que la rémunération dont

bénéficiait le requérant était largement supérieure à celle qu'il toucherait d'après la législation belge en la matière.

GRIEFS

Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, le requérant se plaint que sa cause n'a pas été entendue équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial.

Quant à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention, le requérant expose que l'issue de la procédure en cause était déterminant pour ses droits et obligations de caractère privé en raison du refus de son employeur de lui verser le juste salaire, en méconnaissance des engagements préalablement pris par celui-ci. Les droits qu'il réclame lui seraient dus en vertu de l'arrêté ministériel du 29 décembre 1982 par lequel il avait été nommé agent principal des douanes. Selon lui, sa requête ne concerne donc aucun problème d'avancement dans la fonction publique.

Quant au manque prétendu d'indépendance et d'impartialité des juridictions appelées à statuer dans son affaire, le requérant fait valoir que le Ministre des Finances, partie au procès et responsable en matière de douanes, siégeait en même temps comme membre du Conseil de Gouvernement.

Le Conseil d'Etat, quant à lui, ne constituerait pas un organe indépendant des autres organes de l'Etat. Le requérant expose que la nomination de ses membres est purement politique et a lieu selon un certain mode de rotation entre les trois partis politiques traditionnels. En outre, les compétences du Conseil d'Etat, en tant qu'organe consultatif du pouvoir exécutif respectivement du pouvoir législatif, se concilieraient mal avec ses fonctions de juge administratif. Selon le requérant, un organe directement lié à l'Etat ne pouvait prendre qu'une décision négative dans le cas d'espèce.

EN DROIT

Le requérant se plaint de la procédure relative au reclassement de son poste d'agent principal des douanes au grade D6 et à l'octroi de certaines primes. Il se plaint en particulier de la durée de la procédure et du manque d'indépendance et d'impartialité du Conseil de Gouvernement et du Conseil d'Etat. Il allègue la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui est ainsi libellé :

> "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...), dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses sur ses droits et obligations de caractère civil (...)."

1. La Commission observe que si 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 (art. 6-1), l'intervention de l'autorité publique par une loi ou un règlement n'a pas empêché la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans plusieurs affaires, de conclure au caractère civil du droit en cause (voir notamment arrêts Francesco et Giancarlo Lombardo du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, p. 26, par. 17 et n° 249-C, p. 42, par. 16 ; arrêt Massa du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, par. 26).

La Commission note qu'en l'occurrence le requérant se prévalait de l'article 12 de la Convention UEBL aux termes duquel la classification des grades belges est adoptée pour l'administration des douanes luxembourgeoises et le personnel luxembourgeois rémunéré suivant les barèmes des traitements, allocations et indemnités prévus

en Belgique. Le requérant faisait valoir dans la procédure devant les juridictions nationales que son grade d'agent principal des douanes lui conférait dès lors le droit au même traitement dont un agent du même rang hiérarchique bénéficiait en Belgique et que ce grade correspondait au Luxembourg au grade de traitement D6.

La Commission n'estime pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si la procédure litigieuse tend à faire décider d'une "contestation" sur des questions de droit interne et de fait susceptibles d'appréciation juridictionnelle (cf., a contrario, Cour eur. D.H., arrêt Van Marle du 26 juin 1986, série A n° 101, p. 12, par. 35 à 37) et sur des "droits et obligations de caractère civil". A supposer même qu'elle se situe dans le champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, la requête doit être rejetée pour les motifs suivants.

2. Pour autant que le requérant se plaint de la durée de la procédure, la Commission rappelle que le "délai raisonnable" de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention a d'ordinaire pour point de départ en matière civile la saisine du tribunal (cf. Cour eur. D.H., arrêt Deumeland du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 26, par. 77). On conçoit cependant que dans certaines hypothèses il puisse commencer plus tôt. Il en est ainsi lorsque la "contestation" à trancher éclate avant que les juridictions compétentes ne puissent être saisies, une procédure administrative préalable étant nécessaire (cf. Cour eur. D.H., arrêt Erkner et Hofauer du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 61, par. 64 ; arrêt Vallée du 26 avril 1994, série A n° 289-A, p. 17, par. 33).

En l'espèce, le requérant a saisi le Conseil de Gouvernement le 5 janvier 1990. Avant cette date, aucune "contestation" sur les droits de caractère civil du requérant n'était en cause. Le point de départ de la procédure litigieuse est donc le 5 janvier 1990. La procédure s'est terminée le 29 juin 1993, date à laquelle le Conseil d'Etat a rendu son deuxième arrêt. Elle s'étend donc sur trois ans cinq mois et vingt-quatre jours.

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 (Cour eur. D.H., arrêt Silva Pontes du 23 mars 1994, série A n° 286-A, p. 15, par. 39).

En l'espèce, l'affaire n'était pas complexe. Le requérant n'a pas contribué à l'allongement de la procédure.

S'agissant du comportement des autorités judiciaires, la Commission observe que le seul retard qui leur est imputable est celui qui couvre la période du 5 janvier 1990 (date à laquelle le requérant saisit le Conseil de Gouvernement pour la première fois) au 24 juillet 1992 (date de la décision du Conseil du Gouvernement), soit une période de deux ans et six mois environ.

Ce laps de temps peut sembler de prime abord excessif. La Commission estime toutefois que si on le rapproche, comme il se doit, de la durée totale de la procédure et eu égard également au fait que pendant cette période le Conseil d'Etat avait rendu un premier arrêt en date du 5 juillet 1990, ce retard ne se révèle pas suffisamment importante pour que l'on puisse conclure à une apparence de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint également du manque d'indépendance et

d'impartialité du Conseil de Gouvernement et du Conseil d'Etat. Il allègue la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

a) Dans la mesure où le requérant se plaint que le Ministre des Finances, partie au procès et responsable en matière de douanes, siégeait comme membre du Conseil de Gouvernement, la Commission constate d'abord que le grief porte sur la procédure en première instance et non en appel.

Elle rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1), s'il consacre le "droit à un tribunal", n'astreint pas pour autant les Etats contractants à soumettre "les contestations sur [des] droits et obligations de caractère civil" à des procédures se déroulant à chacun de leurs stades devant des tribunaux conformes à ses diverses prescriptions. Des impératifs de souplesse et d'efficacité, entièrement compatibles avec la protection des droits de l'homme, peuvent justifier l'intervention préalable d'organes administratifs ou corporatifs, et a fortiori d'organes juridictionnels ne satisfaisant pas sous tous leurs aspects à ces mêmes prescriptions ; un tel système peut se réclamer de la tradition juridique de beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe (cf. Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 23 par. 51).

La Commission estime donc qu'en l'espèce, seule la procédure devant le Conseil d'Etat doit être examinée.

b) Dans la mesure où le requérant se plaint que la nomination des membres du Conseil d'Etat est purement politique et a lieu selon un certain mode de rotation entre les trois partis politiques traditionnels, la Commission, rappelle que la seule circonstance que les juges seraient désignés par décision ou sur recommandation du pouvoir exécutif ou du Parlement, on ne saurait inférer un manque d'indépendance (cf. Cour eur. D.H., arrêt Campbell et Fell du 28 juin 1984, série A n° 80, pp. 39 et suiv., par. 78 et suiv. ; arrêt Sramek du 22 octobre 1984, série A n° 84, p. 18, par.38).

La Commission rappelle en outre que l'impartialité se définit d'ordinaire par l'absence de préjugé ou de parti pris. On peut distinguer sous ce rapport entre une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion, et une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (cf. Cour eur. D.H., arrêt Piersack du 1er octobre 1982, série A n° 53, p. 14, par. 30). Si l'impartialité personnelle d'un magistrat se présume jusqu'à preuve du contraire, l'appréciation objective consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ce dernier. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance (Cour eur. D.H., arrêt Hauschildt du 24 mai 1989, série A n° 154, p. 21, par. 48).

La Commission observe toutefois que de la seule circonstance qu'une juridiction serait composé de magistrats désignés selon des affinités politiques, on ne saurait déduire un manque d'impartialité dans leur chef, pourvu que les affinités politiques soient diversifiées (cf. Nos. 8603/79, 8726/79 et 8729/79, déc. 18.12.80, D.R. 22 pp. 147, 149, 182). En l'espèce, il n'a pas été établi par le requérant que les juges du Conseil d'Etat, appelés à statuer dans son affaire, aient été choisis en fonction de positions qu'ils avaient déclaré accepter. En outre, le requérant n'allègue pas qu'ils aient préalablement donné leur avis sur les projets de règlements ou sur certains actes de l'administration en la matière dans le cadre de la fonction consultative du Conseil d'Etat (voir, mutatis mutandis, Cour eur. D.H., arrêt Procola du 28 septembre 1995, série A n° 326, p. 16, par. 44 et 45).

La Commission estime que, dans ces circonstances, l'examen du présent grief ne permet pas de déceler l'apparence d'une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Première Chambre

(M.F. BUQUICCHIO)

Le Président de la Première Chambre

(C.L. ROZAKIS)