SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 26586/95
présentée par Yves MAILLARD
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 24 juin 1996 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS

M. M. de SALVIA, Secrétaire adjoint de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 24 septembre 1994 par Yves MAILLARD contre la France et enregistrée le 24 février 1995 sous le N° de dossier 26586/95 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 20 février 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant le 17 avril 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1946 et domicilié à Paris.

Les faits de la cause, tels qu'exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

A. Circonstances particulières de l'affaire.

Le requérant est un officier de la marine nationale française. Par décision du 9 avril 1984, le ministre de la Défense rejeta la réclamation du requérant tendant à la révision de sa notation pour l'année 1983. Contre cette décision et par requête du 6 juillet 1984, le requérant présenta un recours en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Par arrêt en date du 20 juillet 1988, le Conseil d'Etat annula les décisions du 25 juin 1983 fixant la notation du requérant et les décisions des 16 février 1984 et 9 avril 1984 par lesquelles le chef d'état-major de la marine et le ministre de la Défense refusèrent de réviser la notation. Le Conseil d'Etat motiva son arrêt en se basant sur le fait que la notation du requérant avait été établie suivant une procédure déterminée par instruction ministérielle posant des règles nouvelles de caractère statutaire alors que, selon la loi du 13 juillet 1972, modifiée par celle du 30 octobre 1975 portant statut général des militaires, celles-ci n'auraient pu être légalement édictées que par décret en Conseil d'Etat.

Le 15 décembre 1988, le chef d'état-major de la marine établit une nouvelle notation en remplacement de la notation de 1983 annulée par le Conseil d'Etat et rejeta sa demande de reconstitution de carrière. Le contenu de cette notation était identique à celle de 1983.

Le 17 février 1989, la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, saisie par l'intéressé, informa celui-ci que l'administration avait bien tiré les conséquences de l'annulation de la première notation pour l'année 1983 et que, s'il entendait contester la légalité au fond, il lui appartenait de saisir la section du contentieux du Conseil d'Etat en ce sens.

Le 20 février 1989, le requérant présenta un recours pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'Etat contre la décision du 15 décembre 1988.

Le 23 mars 1990, l'affaire fut affectée à une sous-section.

Le 27 septembre 1990, le ministre de la Défense présenta son mémoire en défense.

Le 18 novembre 1990, le requérant présenta son mémoire en réplique.

Le 22 décembre 1990, le requérant présenta de nouvelles pièces.

Le 9 juillet 1993 fut désigné le rapporteur.

Le 18 octobre 1993, le rapporteur déposa son rapport.

Le 18 février 1994 eut lieu une séance d'instruction.

Le 9 mars 1994 se tint l'audience.

Le 8 avril 1994, le Conseil d'Etat prononça l'arrêt. Par cette décision, le Conseil d'Etat annula la décision du 15 décembre 1988 en estimant que le requérant était fondé à demander l'annulation de sa notation pour 1983 et, qu'en outre, l'administration ne pouvait légalement refuser à l'intéressé toute reconstitution de carrière sans procéder à un nouvel examen de sa situation et de ses mérites.

Le 16 août 1994, la direction du personnel militaire de la marine

reconduisit au fond la notation établie en 1983 en se fondant sur une nouvelle base légale.

Le 21 septembre 1994, le requérant saisit la section du rapport et des études du Conseil d'Etat des difficultés qu'il rencontrait pour obtenir l'exécution de la décision du 8 avril 1994.

Par lettre du 14 décembre 1994, le Rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études informa le requérant que la direction du personnel militaire de la marine l'avait informé que la commission consultative s'était réunie au début du mois de novembre 1994 et n'avait pas pris d'avis favorable quant à la révision de notation qui aurait pu permettre à la hiérarchie militaire de reconstituer, le cas échéant, son dossier. Le Rapporteur lui indiqua que dans la mesure où sa situation de carrière avait été réexaminée et une nouvelle décision individuelle de notation prise, la section du rapport et des études considérait que l'administration avait pris les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat.

Le 21 novembre 1994, le requérant attaqua une nouvelle fois la décision prise par l'autorité militaire et l'affaire est actuellement pendante devant le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'administration a établi le 8 novembre 1995 un nouveau rapport de notation, en remplacement de la notation de 1983. Sur ce rapport, le requérant a écrit les observations suivantes : "Ceci me donne satisfaction quant aux différents recours que j'ai engagé sur ma notation pour l'année 1983."

Le 15 novembre 1995, le directeur du personnel militaire de la marine informa le requérant qu'après "un nouvel établissement de la notation annuelle de 1983 du capitaine de frégate Maillard, et examen de l'incidence de cette nouvelle notation sur son compte de notes, la commission consulative constate que cette notation n'a pas d'influence sur la suite de sa carrière et qu'une reconstitution de carrière n'est pas fondée".

B. Législation interne pertinente.

1. Les dispositions légales

Le requérant, en tant qu'officier de la marine nationale, relève de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

L'article 2 de la loi dispose que le présent statut concerne :
"1° Les militaires qui possèdent le statut de militaire de carrière ;

(...)"

L'article 3 de la même loi dispose que les militaires sont dans une situation statutaire.

Le chapitre IV de ladite loi est consacré à la notation et à la discipline. L'article 25 de ce chapitre dispose que "Les militaires sont notés au moins une fois par an. Les notes et appréciations sont obligatoirement communiquées chaque année aux militaires. A l'occasion de la notation le chef fait connaître à chacun de ses subordonnés directs son appréciation sur sa manière de servir."

L'article 26 précise que "Le dossier individuel des militaires comprend : les pièces concernant la situation administrative ; les pièces et documents annexes relatifs aux décisions et avis à caractère statutaire ou disciplinaire ; les notes. Dans ces pièces et documents il ne peut être fait état des opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques des intéressés (...)"

L'article 27 prévoit que les militaires sont soumis aux sanctions pénales de droit commun, à des punitions disciplinaires, à des sanctions professionnelles et à des sanctions statutaires. Le Gouvernement français rappelle d'ailleurs qu'il a formulé une réserve consignée dans l'instrument de ratification déposé le 3 mai 1974 relative à l'application des articles 5 et 6 de la Convention en ce sens que ceux-ci ne sauraient faire obstacle à l'application des dispositions de l'article 27 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, relatives au régime disciplinaire dans les armées.

2. Les dispositions réglementaires

Un décret du 31 décembre 1983 relatif à la notation des militaires est venu préciser les modalités. L'article 2 définit la notation comme une évaluation par l'autorité hiérarchique des qualités morales, intellectuelles et professionnelles du militaire, de son aptitude physique, de sa manière de servir pendant une période déterminée et de son aptitude à tenir dans l'immédiat et ultérieurement des emplois de niveau plus élevé. Cette notation se traduit par des appréciations générales, par des niveaux de valeur ou par des notes chiffrées. La notation est distincte des propositions pour l'avancement. L'article 3 dispose que le militaire est noté à un ou plusieurs degrés par les autorités dont il relève. L'article 5 définit les modalités de communication de la notation aux intéressés. L'article 7 énonce que le militaire peut demander la révision de sa notation. Enfin l'article 8 détermine la date d'entrée en vigueur de ce décret, à savoir le 1er janvier 1984.

La date d'entrée en vigueur du décret du 31 décembre 1983 explique les raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat, dans sa décision du 8 avril 1994, relative à l'intéressé, a annulé sa notation qui avait été déterminée selon la procédure prévue par ledit décret qui ne pouvait s'appliquer aux notations établies pour l'année 1983.

3. La jurisprudence

La loi de 1972 portant statut général des militaires a été modifiée en 1975 de façon à y introduire à l'article 25 la phrase suivante : "Les notes et appréciations sont obligatoirement communiquées chaque année aux militaires."

Cette nouvelle rédaction devait conduire le Conseil d'Etat à modifier sa jurisprudence GUILLEMIN (arrêt de section du 7 décembre 1973, Leb. p. 702), refusant aux militaires le droit de contester leurs notes devant le juge de l'excès de pouvoir contrairement à la possibilité qu'avaient de le faire les fonctionnaires civils (arrêt CAMARA du 23 novembre 1962, Leb. p. 627).

Par l'arrêt de section du 22 avril 1977, PIERRON, le Conseil d'Etat a aligné sa jurisprudence relative à la notation des militaires sur sa jurisprudence concernant les civils. En effet, les dispositions nouvelles de l'article 25 introduites par la loi modificative de 1975 rapprochaient expressément le régime militaire du régime civil. Ni le particularisme de la fonction militaire ni le fait que la notation des militaires est présentée sous une forme analytique et non chiffrée, ne constituaient des raisons déterminantes pour écarter l'assimilation au régime des fonctionnaires civils.

GRIEFS

Le requérant se plaint tout d'abord du refus des autorités judiciaires et administratives d'exécuter ou de faire exécuter l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 avril 1994, à savoir qu'une nouvelle notation soit établie de manière effective et correcte. Il se plaint également de la durée de la procédure. Il n'invoque aucune disposition spécifique de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 24 septembre 1994 et enregistrée le 24 février 1995.

Le 4 septembre 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé du grief tiré de la durée de la procédure.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 20 février 1996, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 17 avril 1996.

EN DROIT

Le requérant se plaint d'une part du refus des autorités judiciaires et administratives françaises d'exécuter ou de faire exécuter l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 avril 1994, à savoir qu'une nouvelle notation soit établie de manière effective et correcte. Il se plaint d'autre part de la durée de la procédure. Il n'invoque aucune disposition de la Convention.

La Commission a examiné la requête au regard de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi rédigé :

> "1. 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 droits et obligations de caractère civil, (...)"

Le Gouvernement défendeur excipe en premier lieu de l'incompatibilité ratione materiae de la requête avec la Convention, considérant qu'il est de jurisprudence constante que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention n'est pas applicable à des contestations concernant la fonction publique. Or l'enjeu ultime de la présente requête, qui a trait à un contentieux dans la fonction publique militaire, est étranger aux droits garantis par l'article 6 (art. 6), les seules exceptions à l'inapplicabilité étant les litiges qui emportent une incidence patrimoniale. Et en l'espèce, le litige du requérant porte exclusivement sur sa notation pour l'année 1983 et ne revêt aucun aspect patrimonial.

Subsidiairement, le Gouvernement considère que la requête est manifestement mal fondée. Ainsi qu'il a été expliqué au requérant à deux reprises par le rapporteur de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, la direction du personnel de la marine a exécuté la chose jugée en prenant une nouvelle décision de notation pour l'année 1983. Or le fait que cette nouvelle décision soit la même quant au fond n'implique pas que la chose jugée par le Conseil d'Etat ait été méconnue.

Quant à la longueur de la procédure, le Gouvernement fait remarquer que n'ayant aucun caractère disciplinaire ni aucune incidence patrimoniale le litige ne présentait aucun caractère d'urgence. Par ailleurs, le requérant a entamé des contentieux distincts visant des décisions distinctes. Quant à la première décision du 9 avril 1984, elle a été attaquée le 18 avril 1984 et a donné lieu à un premier arrêt du Conseil d'Etat le 20 juillet 1988. La seconde décision a été attaquée le 20 février 1989 et a donné lieu à un second arrêt du 8 avril 1994. La troisième décision a été attaquée le 21 novembre 1994 et à la date du 19 janvier 1996, le dossier était encore à l'examen chez le président de la sous-section du Conseil d'Etat. Le Gouvernement admet que si les délais (quatre et cinq ans dans les deux litiges) sont discutables, s'agissant cependant d'affaires portées devant une Cour

suprême et eu égard à la nature de l'affaire et aux démarches du requérant, ceux-ci n'ont pas excédé le délai raisonnable, tel que défini à l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Le requérant, pour sa part, souligne que la notation d'un officier de marine est importante car elle conditionne la carrière de tout membre des forces armées comme de tout fonctionnaire. Cela est tellement vrai qu'après son rapport de notation de 1983, sa carrière a subi un coup d'arrêt. Il note que le Conseil d'Etat a, par deux fois, annulé les décisions administratives concernant sa notation et le refus de toute reconstitution de carrière. Ce n'est qu'en 1995 que l'administration a infléchi sa position et a procédé à une nouvelle notation pour l'année 1983 en acceptant de retirer les appréciations injurieuses contre lesquelles il s'est battu. En d'autres termes, l'administration se conformait enfin aux arrêts du Conseil d'Etat en ce qui concernait la notation incriminée. Cependant, dans le même temps, l'administration militaire confirmait son refus d'effectuer toute reconstitution de carrière, alors que le Conseil d'Etat avait annulé son précédent refus. Le fait que l'administration n'a que partiellement accepté de se conformer aux décisions de la justice a pour conséquence que le contentieux demeure. Le requérant estime donc que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable et que l'administration n'a effectué depuis la décision d'avril 1994 qu'une parodie de reconstitution de carrière et refuse, au travers d'arguments spécieux, la moindre mesure tangible de réhabilitation professionnelle. Il estime que le Conseil d'Etat, juridiction compétente, a été inopérante pour faire respecter sa propre décision concernant la reconstitution de carrière.

La Commission estime qu'il faut dissocier la procédure qui a trait à sa notation de celle qui porte sur sa demande de reconstitution de carrière.

Pour autant que la requête porte sur le différend l'opposant à l'administration au sujet des rapports de notation, la Commission doit tout d'abord établir si l'article 6 par. 1 (art. 6-1) y est applicable. A cet égard, la Commission rappelle que les contestations relatives à une promotion ou à ses modalités dans la fonction publique ne portent pas, en principe, sur des droits et obligations de caractère civil et, dès lors, ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (cf. par exemple N° 6324/73, Rec. 46, p. 218 ; N° 10582/83, déc. 13.12.84, D.R. 40, p. 271-273).

La Commission est d'avis qu'une telle constatation s'applique à la présente requête pour autant qu'elle concerne la procédure relative aux rapports de notation du requérant. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de son article 27 par. 2 (art. 27-2).

Dans la mesure où la requête a trait au refus des autorités françaises de faire droit à la demande de reconstitution de carrière et à la durée de la procédure y afférente, la Commission estime qu'il faut faire une distinction entre les deux branches du grief.

a. Pour autant que la requête porte en substance sur le refus de l'administration de faire droit à la demande de reconstitution de carrière faite par le requérant, la Commission estime que le grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé. La Commission relève, à la lumière de la lettre du Rapporteur général adjoint de section du rapport et des études du 14 décembre 1994, que les autorités françaises ont mis en oeuvre la décision du Conseil d'Etat. Le fait que le requérant soit en désaccord avec la nouvelle décision de notation ne saurait être considéré comme constituant une violation de la disposition précitée. 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.

b. Dans la mesure où la requête porte sur la durée de la procédure relative à la demande de reconstitution de carrière présentée par le requérant, la Commission note que la procédure en question a débuté le 20 février 1989, date d'introduction du recours au Conseil d'Etat tendant à l'annulation de la décision du 15 décembre 1988 par laquelle le chef d'état-major de la marine l'informait de sa nouvelle notation et rejeta sa demande de reconstitution de carrière.

La Commission a procédé à un examen préliminaire des arguments des parties et considère que cette partie de la requête, y compris la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, soulève des questions qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission,

à la majorité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant concernant la durée de la procédure relative à sa demande de reconstitution de carrière,

à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire adjoint
de la Commission

(M. de SALVIA)

Le Président
de la Commission

(S. TRECHSEL)