SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 28541/95
présentée par Gilles PELLEGRIN
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 21 mai 1997 en présence de

Mme G.H. THUNE, Présidente
MM. J.-C. GEUS
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPFER, 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 8 juillet 1995 par Gilles PELLEGRIN contre la France et enregistrée le 15 septembre 1995 sous le N° de dossier 28541/95 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 30 septembre 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant le 25 novembre 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

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

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Par un contrat en date du 13 mars 1989, le requérant, agent 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.

Aux termes du contrat, le requérant devait effectuer un séjour en Guinée Equatoriale de deux fois dix mois entrecoupé d'un congé administratif calculé sur la base de 5 jours par mois de séjour

effectif. Le contrat prit effet le jour de son embarquement pour Malabo, son lieu d'affectation, le 20 mars 1989.

Le 9 janvier 1990, à la suite de différends locaux, le requérant fut autorisé à quitter Malabo et à bénéficier d'un congé administratif. Il devait, à l'issue de ce congé, avoir une autre affectation au Gabon, les autorités guinéennes l'ayant remis à la disposition des autorités françaises.

Le 2 février 1990, le ministère de la Coopération et du Développement informa le requérant de ce que son contrat avait été résilié à la suite de sa remise à disposition par les autorités équato-guinéennes et qu'il serait radié des effectifs de la coopération à compter du 15 mars 1990, date d'expiration du contrat. Toutefois, le 7 février 1990, le ministère de la Coopération et du Développement déclara nulle et non avenue la radiation annoncée le 2 février.

Le 22 février 1990, le requérant fit l'objet d'un examen médical au terme duquel il fut déclaré inapte définitivement à servir Outre-Mer.

Le 23 mars 1990, le ministère de la Coopération notifia au requérant la décision de radiation des effectifs de la coopération à compter du 15 mars 1990, date d'expiration du contrat, pour inaptitude médicale.

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

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

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

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.

Le 22 décembre 1992, le requérant déposa des conclusions visant à l'octroi de dommages et intérêts à hauteur de 500 000 F à titre de réparation du préjudice moral et financier lié à sa radiation et représentant la perte de la rémunération qu'il estimait avoir subie.

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.

Le 8 mars 1993, le ministre de la Coopération et du Développement présenta ses observations sur le rapport d'expertise. Le 14 avril 1993, le requérant déposa ses conclusions en réponse.

Le 3 mai 1993, le ministre de la Coopération et du Développement présenta ses conclusions en réponse à la requête en indemnité et dommages et intérêts du requérant du 22 décembre 1992, dans lesquelles il contestait au fond le bien-fondé de la prétention indemnitaire du requérant.

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

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

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

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

Les 11 et 18 janvier 1995, le ministre de la Coopération et du Développement présenta des observations complémentaires et des pièces. Le 16 février 1995, le requérant présenta des observations en réponse.

L'affaire est pendante devant le tribunal administratif de Paris.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure introduite devant les juridictions administratives contre la décision du ministre de la Coopération en date du 23 mars 1990 de le radier des effectifs de la coopération pour inaptitude médicale. Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

2. Le requérant se plaint de ce que son "recours n'est toujours pas venu à l'audience du tribunal administratif de Paris, depuis plus de cinq ans, ce qui est contraire aux dispositions des articles 6 et 13."

3. Le requérant estime avoir été victime de la part du ministère de la Coopération et du Développement d'un traitement dégradant du fait du rapport médical ayant conclu à son inaptitude à exercer Outre-Mer. Il invoque l'article 3 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

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

Le 15 mai 1996, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

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

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure pendante devant le tribunal administratif de Paris. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui dispose :

> "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 (...)."

Le Gouvernement soutient, à titre principal, que le litige porté devant le tribunal administratif de Paris échappe au champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention, car le requérant était recruté par un contrat faisant de lui un agent public non titulaire de l'Etat. 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 (N° 9501/81, déc. 7.12.81,

D.R 27, p. 249).

Le Gouvernement admet que la Commission a conclu à la recevabilité d'une requête sous l'angle de l'article 6 (art. 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 (N° 15058/89, déc. Darnell c. Royaume-Uni du 10.4.91, D.R 69, p. 306). Toutefois, selon le Gouvernement, 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.

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 l'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".

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 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 de l'affaire 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.

Le Gouvernement distingue également l'espèce de l'affaire Weinborn c. France (N° 21063/92, déc. du 5.4.95) concernant le licenciement d'un agent contractuel de droit public 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.

Le requérant estime que le litige devant le tribunal administratif de Paris relève du champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention. Il se réfère à l'affaire Weinborn précitée, dans laquelle, selon lui, la Commission a considéré que cet article s'appliquait aux agents contractuels de droit public.

Le requérant rejette les arguments du Gouvernement selon lequel 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.

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 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.

Sur le fond, 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.

Le requérant réplique que l'affaire ne présente pas de difficulté particulière et que cinq ans se sont écoulés entre la saisine du tribunal administratif de Paris le 16 mai 1990, et la date de remise de l'audience, le 9 janvier 1995.

La Commission estime que ce grief, y compris la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, pose de sérieuses questions de fait et de droit, qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Partant, ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. Elle constate en outre que le grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.2. Le requérant se plaint de ce que son "recours n'est toujours pas venu à l'audience du tribunal administratif de Paris, depuis plus de cinq ans, ce qui est contraire aux dispositions des articles 6 et 13 (art. 6, 13)."

L'article 13 (art. 13) de la Convention dispose :

> "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale (...)."

Le Gouvernement estime que le grief est manifestement mal fondé. Selon lui, il résulte du grief tel qu'il a été formulé par le requérant, que, pour celui-ci, la violation de l'article 13 (art. 13) se confond avec la violation de l'article 6 (art. 6) relatif au délai raisonnable. Le requérant se plaint de ce que la longueur excessive de la procédure aboutit de facto à le priver de voie de recours contre la décision dont il demande l'annulation.

Le requérant demande que sa requête soit déclarée recevable "au titre de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) puisque, lorsque le droit revendiqué est un droit de caractère civil, les garanties de l'article 13 s'effacent devant celles de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ".

La Commission constate que les faits sur lesquels se fonde ce grief sont les mêmes que ceux qui font l'objet du grief tiré de la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Elle estime que ces aspects de la requête sont étroitement liés et que le présent grief doit aussi être examiné dans le cadre d'un examen au fond.

3. Le requérant estime avoir été victime de la part du ministère de la Coopération et du Développement d'un traitement dégradant du fait du rapport médical ayant conclu à son inaptitude à exercer Outre-Mer. Il invoque l'article 3 (art. 3) de la Convention.

A supposer même que le requérant ait épuisé les voies de recours internes au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention, la Commission estime, au vu du dossier, que le grief, tel qu'il a été présenté par le requérant, ne révèle l'apparence d'aucune violation de

l'article invoqué. Il s'ensuit que le grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE RECEVABLES, tous moyens de fond réservés, les griefs du requérant concernant la durée de la procédure ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre