SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 33929/96
présentée par Robert PETIT
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 16 avril 1998 en présence de

MM. J.-C. GEUS, Président
M.A. NOWICKI
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
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 26 septembre 1996 par Robert PETIT contre la France et enregistrée le 21 novembre 1996 sous le N° de dossier 33929/96 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 26 novembre 1997 et les observations en réponse présentées par le requérant le 2 février 1998 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant français né en 1926, est retraité et réside à Paris.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant a exercé les fonctions de receveur-conservateur des hypothèques à Basse-Terre (département d'outre-mer de la Guadeloupe) de 1982 à 1991.

Le 19 septembre 1986, il saisit le tribunal administratif de

Basse-Terre d'un recours tendant à ce que la majoration et le complément spécial prévu par la réglementation en faveur des fonctionnaires en poste dans les départements d'outre-mer des Antilles et de la Guyane soient calculés sur sa rémunération de conservateur des hypothèques, et non sur la base de son traitement indiciaire d'inspecteur des impôts. Il réclamait en conséquence le versement d'une indemnité correspondante.

Le ministre de l'Economie produisit un mémoire en défense le 24 juillet 1987.

Par jugement du 2 octobre 1992, le tribunal administratif rejeta son recours, dans les termes suivants :

> "(...) en l'absence de tout texte permettant de calculer la majoration et le complément de traitement (...) sur l'échelon indiciaire de classement de la conservation et alors même que diverses prestations seraient assises sur cet échelon, (le requérant) n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que l'administration a calculé lesdites majorations sur le seul traitement indiciaire de base perçu en sa qualité de receveur ; (...) sa requête doit, dès lors, être rejetée (...)"

Le requérant fit appel le 21 décembre 1992 devant la cour administrative d'appel de Paris et déposa un mémoire complémentaire le 7 juillet 1993. Le ministre de l'Economie produisit un mémoire en défense le 12 octobre 1993.

Le 17 mai 1994, la cour administrative d'appel confirma le jugement du tribunal. La cour considéra notamment :

> "(...) les 'salaires' définis par les textes précités (articles 878 et 879 du Code général des Impôts) sont directement versés à leurs bénéficiaires par les usagers et donnent lieu à des rémunérations de montant variable ; (...) si les dispositions de l'article 885 du Code général des Impôts ont pour objet de limiter les conséquences de leurs variations, elles ne sauraient avoir pour effet de leur conférer le caractère de traitement au sens des dispositions précitées de la loi du 13 juillet 1983 ;
>
> (...) en deuxième lieu, (...) il résulte des dispositions (de l'article 3 de la loi du 3 avril 1950 et de l'article 10 du décret du 22 décembre 1953) que la majoration et le complément précités ne s'appliquent qu'au traitement afférent au grade et à l'indice du fonctionnaire intéressé, indépendamment des fonctions ou missions exercées ;
>
> (...) en troisième lieu, (...) la circonstance que (le requérant) a perçu l'indemnité d'éloignement instituée par le décret du 22 décembre 1953 susvisé calculée non sur la base de son traitement indiciaire afférent à l'indice majoré 390 mais, de manière erronée, sur la base d'un indice brut 980, ne saurait lui ouvrir droit à bénéficier de la majoration instituée par la loi du 3 avril 1950 sur un traitement correspondant à ce dernier indice (...)"

Le 18 juillet 1994, le requérant saisit le Conseil d'Etat. Le ministre déposa un mémoire en défense le 17 juillet 1995, auquel le requérant répliqua le 2 août 1995.

Par arrêt du 29 mars 1996, le Conseil d'Etat rejeta l'appel du requérant, dans les termes suivants :

> "Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article 3 de la loi susvisée du 3 avril 1950 et de l'article 10 du

décret susvisé du 22 décembre 1953, modifié par le décret du 28 janvier 1957, que la majoration de traitement et son complément temporaire, alloués aux fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer, s'appliquent au traitement indiciaire de base de ces fonctionnaires ; que la rémunération des receveurs-conservateurs des hypothèques est constituée, notamment, d'une part, du traitement afférent à l'emploi de receveur qu'ils détiennent, d'autre part, des 'salaires' leur restant acquis, après prélèvement au profit du Trésor et répartition au profit des agents de la conservation, et correspondant aux sommes payées par les usagers pour l'accomplissement des formalités prévues aux 1° et 2° de l'article 878 du Code général des Impôts ;

Considérant, en premier lieu, que les 'salaires' restant acquis aux receveurs-conservateurs des hypothèques ne sauraient, eu égard à leur nature même, être regardés comme un traitement indiciaire de base pour l'application de la loi susmentionnée du 3 avril 1950 ;

Considérant, en deuxième lieu, que ni la circonstance que les conservateurs des hypothèques se sont vu attribuer, pour la liquidation de leur pension et pour le calcul de la retenue pour pension, une référence indiciaire fictive correspondant, non à la moyenne des 'salaires' effectivement perçus par eux, mais au traitement forfaitaire correspondant à la classe de la conservation qui leur est confiée, ni la circonstance que cet indice fictif serve également de référence pour le calcul des cotisations sociales et de divers avantages statutaires, ne sauraient conférer à la quote-part des 'salaires' déterminée par cet indice fictif, le caractère d'un traitement indiciaire ; qu'il en va de même de la quote-part de ces 'salaires', définie par référence au traitement afférent à l'indice brut 901, sur laquelle le Trésor n'effectue aucun prélèvement ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en estimant qu'eu égard à la nature des 'salaires' versés aux receveurs-conservateurs des hypothèques, l'administration avait, légalement et sans méconnaître le principe d'égalité, appliqué la majoration de traitement et son complément temporaire susmentionnés au seul traitement indiciaire afférent à l'emploi de receveur qu'ils détiennent, la cour administrative d'appel a fait une exacte application des dispositions susmentionnées de l'article 3 de la loi du 3 avril 1950 et de l'article 10 du décret susvisé du 22 décembre 1953."

B. Eléments de droit interne

Loi du 3 avril 1950

Article 1er

"Les conditions de rémunération des fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion sont celles des fonctionnaires en service dans la métropole, sous réserve des dispositions particulières prévues par la présente loi."

Article 3

"Une majoration de traitement de 25 p. 100 est accordée, à partir du 1er avril 1950, à tous les fonctionnaires des

départements considérés."

Décret du 22 décembre 1953 (fixant un complément à la majoration de traitement instituée par la loi)

Article 10

"Le taux de ce complément est fixé à 5 p. 100 du traitement indiciaire de base."

Décret du 28 janvier 1957

Article 1er

"Pour compter du 1er janvier 1957, le montant du complément temporaire institué par l'article 10 du décret susvisé du 22 décembre 1953 est porté à 15 p. 100 à l'égard des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane française."

Loi du 13 juillet 1983 (portant droits et obligations des fonctionnaires)

Article 20

"Les fonctionnaires ont droit après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire."

Code général des Impôts

Article 878

"Les conservateurs des hypothèques sont chargés :
1°) de l'exécution des formalités civiles prescrites pour la publicité des privilèges, des hypothèques et des autres droits sur les immeubles ;
2°) de l'exécution de la formalité fusionnée de publicité foncière et d'enregistrement visée à l'article 647 ;
3°) de la perception des taxes exigibles à l'occasion des formalités prévues aux 1°) et 2°)."

Article 879

"Il est payé par les requérants, aux conservateurs des hypothèques, des salaires pour l'accomplissement des formalités visées à l'article 878. Ces salaires peuvent être fixes, gradués ou proportionnels."

GRIEFS

1. Le requérant estime que le Conseil d'Etat n'a pas statué équitablement, au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention. Selon lui, cette décision entérine une situation de fait qui porte atteinte au principe d'égalité de la situation de tous les fonctionnaires. En effet, les receveurs-conservateurs des hypothèques sont les seuls fonctionnaires en service dans les départements d'outre-mer qui ne perçoivent pas la majoration et le complément sur le traitement de base correspondant à leur grade, mais sur un traitement accessoire, contrairement aux textes en vigueur et à ce qui fut pratiqué pendant trente ans.

2. Citant la même disposition, il estime que la durée de la

procédure a dépassé le délai raisonnable.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 26 septembre 1996 et enregistrée le 21 novembre 1996.

Le 10 septembre 1997, la Commission a décidé de porter le grief du requérant concernant la durée de la procédure 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 26 novembre 1997 et le requérant y a répondu le 2 février 1998.

EN DROIT

1. Le requérant estime que le Conseil d'Etat n'a pas statué équitablement, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

> "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 (...)"

La Commission rappelle qu'elle a pour seule tâche, conformément à l'article 19 (art. 19) de la Convention, d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. En particulier, elle n'est pas compétente pour examiner une requête relative à des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention. La Commission se réfère sur ce point à sa jurisprudence constante (cf. notamment N° 21283/93, déc. 5.4.94, D.R. 77-B, pp. 81, 88 ; N° 22420/93, déc. 20.5.97, D.R.89, pp. 17, 28). En outre, l'appréciation des faits et l'application du droit interne incombent au premier chef aux juridictions nationales, la Commission devant pour sa part s'assurer que la procédure, dans son ensemble, a revêtu un caractère équitable.

En l'espèce, la Commission relève que le requérant a pu faire valoir, devant trois degrés de juridiction, les arguments au soutien de sa thèse, qui ont été rejetés par des décisions amplement motivées.

Dès lors, sans qu'il soit nécessaire à ce stade de statuer sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention à la procédure litigieuse, la Commission considère, en tout état de cause, que ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant estime que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le Gouvernement soutient essentiellement que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité n'est pas applicable à la procédure en cause. Il souligne, en citant la jurisprudence de la Cour, que les aspects de droit public l'emportent nettement sur les aspects de droit privé dans la présente affaire. En effet, l'octroi des majorations a un caractère unilatéral et un tel système, institué à titre temporaire, tout à fait spécifique à la fonction publique, relève d'une prérogative discrétionnaire de l'Etat. Ce dernier ne saurait, par conséquent, être comparé à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé.

Subsidiairement, le Gouvernement admet que la durée de la procédure devant le tribunal administratif de Basse-Terre a été "assez longue", mais souligne que les délais de jugement devant la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat n'ont pas été excessifs. Au surplus, ces délais n'ont pu porter préjudice au requérant, puisque sa requête a été rejetée au fond.

Le requérant considère, pour sa part, que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention est applicable à la procédure litigieuse. Il estime que sa requête est de même nature que les affaires Lombardo et Massa c. Italie : elle concerne les rapports de l'Etat avec une catégorie très restreinte de fonctionnaires (les six receveurs-conservateurs des départements d'outre-mer), s'appliquant à un droit de caractère patrimonial (droit de créance créé par la loi) et ayant des répercussions économiques, l'indemnité ayant le caractère d'indemnité de cherté de vie. S'il est vrai que le complément temporaire institué par le décret de 1953 modifié est qualifié de "temporaire", il est à ce jour toujours en vigueur. Et si l'Etat ne peut être comparé à un employeur "partie à un contrat de travail régi par le droit privé", il n'en reste pas moins qu'il doit garantir à ses fonctionnaires l'intangibilité de leur traitement.

Sur le fond, le requérant estime que la durée de la procédure devant les juridictions administratives a été excessivement longue, ce qui équivaut à un déni de justice. Indépendamment du fait que son recours a été rejeté, il a été porté atteinte à son droit à obtenir une réponse par l'avancée normale de la procédure, ce qui lui a causé un préjudice moral incontestable.

La Commission estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de "délai raisonnable", et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief, y compris la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, doit faire l'objet d'un examen au fond.

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

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief du requérant concernant la durée de la procédure ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

J.-C. GEUS
Président
de la Deuxième Chambre